

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER — FACULTÉ DE DROIT

DE L'INTERVENTION
DES
POUVOIRS PUBLICS
DANS L'EXPLOITATION
DES CHEMINS DE FER D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

THÈSE

Pour le Doctorat ès Sciences Politiques et Economiques

PAR

Jean BESTIOU

LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT



MONTPELLIER

IMPRIMERIE GUSTAVE FIRMIN, MONTANE ET SICARDI
Rue Ferdinand-Fabre et quai du Verdanson

1909

DE
L'INTERVENTION DES POUVOIRS PUBLICS
DANS L'EXPLOITATION
DES
CHEMINS DE FER D'INTÉRÊT GÉNÉRAL



UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER — FACULTÉ DE DROIT

DE L'INTERVENTION
DES
POUVOIRS PUBLICS
DANS L'EXPLOITATION
DES CHEMINS DE FER D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

THÈSE

Pour le Doctorat ès Sciences Politiques et Economiques

PAR

Jean BESTIOU

LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT



MONTPELLIER

IMPRIMERIE GUSTAVE FIRMIN, MONTANE ET SICARDI
Rue Ferdinand-Fabre et quai du Verdanson

1909

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

MM. Vigié, Doyen, professeur de Droit civil, chargé du cours d'Enregistrement.

Brémond, Assesseur, professeur de Droit administratif.

Laborde, professeur de Droit criminel, chargé du cours de Législation et Economie industrielles.

Charmont, professeur de Droit civil.

Chausse, professeur de Droit romain.

Valéry, professeur de Droit commercial, chargé du cours de Droit international privé.

Margat, professeur de Droit civil.

Perreau, professeur de Procédure civile.

Moye, professeur de Droit international public.

Rist, professeur d'Economie politique.

Barthélemy, agrégé, chargé du cours de Droit constitutionnel

Giffard, agrégé, chargé du cours d'Histoire générale du Droit.

Morin, agrégé, chargé du cours de Droit Civil approfondi.

Bridrey, agrégé, chargé du cours de Droit romain.

Nogaro, agrégé, chargé du cours d'Économie politique.

Glaize, professeur honoraire.

Rochette, secrétaire.

MEMBRES DU JURY :

MM. Brémond, *président*.

Moye,

Barthélemy,

} *assesseurs.*

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A MES PARENTS

A MES MAITRES

A MES AMIS

JÉAN BESTIOU.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41555202_0053

DE L'INTERVENTION
DES
POUVOIRS PUBLICS
DANS L'EXPLOITATION
DES CHEMINS DE FER D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

INTRODUCTION

Les relations, tous les jours plus importantes et plus nombreuses, qui s'établissent, au point de vue économique et au point de vue social, entre des individus habitant des contrées souvent éloignées, rendent tous les citoyens et toutes les industries tributaires des chemins de fer qui, ainsi, apparaissent, à première vue, comme un service public devant être exploité par monopole. Nous nous empressons d'ailleurs de dire que ce n'est là, à notre avis du moins, qu'une apparence, et que les arguments sont nombreux qui militent en faveur de l'exploitation privée des chemins de fer ; on peut faire valoir en ce sens les lourdes charges qu'entraînerait pour le budget l'exploitation par l'Etat,

l'abus des influences étrangères au service des chemins de fer qui ne tarderaient pas à se manifester, le fait que, dans un intérêt politique, on en arriverait vite à réduire d'une façon excessive les tarifs et même, peut-être, à porter le nombre des employés au-delà de ce qui serait réellement utile. En France, il a été d'ailleurs généralement tenu compte de ces considérations, et l'exploitation de la plus grande partie des chemins de fer a été concédée à des Compagnies fermières, c'est-à-dire à l'industrie privée. Mais, de ce que l'Etat nous paraît inapte à exploiter lui-même les chemins de fer, il n'en résulte pas qu'il ne doive avoir aucun rôle en ce qui concerne cette industrie. Aussi s'est-il toujours réservé, chez nous, un droit de surveillance et de contrôle sur l'exploitation des Compagnies, droit dont le principe nous paraît d'ailleurs absolument justifié.

C'est à l'étude de ce pouvoir de surveillance et de contrôle de l'Etat sur l'exploitation des chemins de fer, de cette autorité qu'il se réserve sur les concessions qu'il a faites, que nous allons consacrer notre modeste travail.

Nous disions, il y a un instant, qu'en France, la plus grande partie des voies ferrées a toujours été concédée à des Compagnies fermières. En effet, c'est sous la forme de concessions que, dès le début, les chemins de fer ont été exploités chez nous. On trouve déjà des actes de ce genre entre 1823 et 1827 ; mais ce n'est qu'en 1833 que les pouvoirs publics se préoccupèrent sérieusement de doter

la France d'un véritable réseau, tel que celui qui existait déjà en Angleterre. Pendant dix ans, on hésita entre le régime des concessions et celui des chemins de fer d'Etat. Le gouvernement déposa en 1837 et en 1838 des projets de concessions qui furent rejetés par les Chambres, et seuls quelques tronçons isolés furent concédés à cette époque, encore, grâce au concours pécuniaire de l'Etat. La loi du 11 juin 1842 vint enfin décider l'établissement d'un système de grandes lignes, rayonnant autour de Paris, pour lesquelles l'Etat se chargeait de ce qu'on appelle l'« infrastructure », et qui comprend les terrassements et ouvrages d'art, les bâtiments des stations et maisons de garde, les Compagnies devant prendre à leur compte la « superstructure », c'est-à-dire fournir la voie et acquérir le matériel roulant.

L'essor était ainsi donné au développement du réseau français, et de nombreuses Compagnies se présentèrent pour obtenir des concessions. Mais la crise de 1847 et la Révolution de Février vinrent arrêter cet élan, si bien qu'en 1851, notre réseau était très inférieur à celui des pays étrangers. Bientôt, il est vrai, l'activité commerciale renaquit et, par suite, le développement du réseau reçut une certaine impulsion. Mais, en 1857, après la rédaction des nouveaux cahiers des charges, qui sont encore en vigueur aujourd'hui, une nouvelle crise se produisit et le public, craignant de ne pas trouver une rémunération suffisante dans le trafic des lignes secondaires, à cause des grosses dépenses

nécessitées par leur établissement, cessa d'apporter des capitaux. Dans cette circonstance plutôt difficile, le gouvernement n'hésita pas à venir étayer de son crédit celui des Compagnies qui paraissait alors chancelant et conclut avec elles les conventions de 1859, qui établirent sur de larges bases le système de la garantie d'intérêt. Le principe de ces conventions repose sur une distinction entre l'ancien et le nouveau réseau. En ce qui concerne le nouveau réseau, l'Etat garantissait, pendant 50 ans, à partir de 1864, un revenu de 4,65 0/0 à toutes les dépenses qui y seraient faites. Quant à l'ancien réseau, la garantie d'intérêt ne lui était pas accordée ; au contraire, on opérait certains prélèvements sur son revenu net et, après ces prélèvements, l'excédent devait être « déversé » sur le nouveau réseau de façon à atténuer l'insuffisance de revenus, dont l'Etat prenait la charge, par la garantie. Les versements opérés par l'Etat, à ce titre, n'avaient d'ailleurs que le caractère d'avances portant intérêts à 4 0/0. Enfin, il était stipulé que, si le produit net de l'ensemble des deux réseaux était supérieur au total des prélèvements à opérer et de l'intérêt garanti, l'excédent devait être affecté, en premier lieu, à rembourser les avances faites par l'Etat, en second lieu, à servir aux actionnaires un dividende, jusqu'à un certain chiffre. Quant aux plus-values qui pourraient être réalisées au-dessus de ce chiffre, elles devaient être partagées par moitié entre les actionnaires et l'Etat. Ce régime permit aux Compagnies

de pousser avec activité leurs travaux et, quoique remanié à diverses reprises, il resta en vigueur dans son principe jusqu'en 1883.

En 1878, le réseau français fut considéré comme étant encore insuffisant, et M. de Freycinet, ministre des Travaux publics, établit un programme de travaux destinés à le compléter. On commença à pousser très activement la réalisation de ces travaux, au moyen de ressources inscrites, chaque année, dans un budget extraordinaire, qui était alimenté par l'emprunt. Mais, ce procédé entraîna rapidement des charges trop lourdes pour le budget de l'Etat, si bien que l'on fut amené à ajouter la plupart des lignes en construction aux concessions des grandes Compagnies : ce fut là l'objet essentiel des conventions de 1883. D'après ces conventions, les dépenses d'établissement des lignes nouvelles devaient être supportées, en majeure partie, par l'Etat, dans des conditions très complexes que nous n'avons pas à étudier ici. En ce qui concerne la garantie d'intérêt, les conventions de 1883 ont fait disparaître la distinction entre l'ancien et le nouveau réseau et aujourd'hui cette garantie s'applique à l'ensemble des dépenses réelles des Compagnies. De plus, le taux du dividende réservé aux actionnaires avant le partage des bénéfices a été abaissé et la part de l'Etat, lorsque le dividende dépasserait ce taux, a été portée de la moitié aux deux tiers de l'excédent de recettes.

Tel est, esquissé à grands traits, l'historique du

concours que l'Etat a apporté aux Compagnies, pour l'établissement et pour l'exploitation des voies ferrées. Mais ce n'est là qu'une face de l'histoire de nos chemins de fer, car, en même temps que l'Etat apportait aux Compagnies un concours pécuniaire de plus en plus important, il s'attribuait sur elles un droit de surveillance et de contrôle toujours plus précis et toujours plus étendu. Pour la première concession exploitée en France, celle d'Andrézieux à Saint-Etienne, une ordonnance du 30 juin 1824 s'occupait déjà de l'approbation des tracés et de la surveillance des travaux d'établissement. Ce pouvoir de contrôle allait d'ailleurs s'affirmer de plus en plus, mais son principe ne fut établi d'une manière générale que par la loi du 11 juin 1842, qui, dans son article 9, prévoit des règlements d'administration publique destinés à régler la police, la sûreté, l'usage et la conservation des chemins de fer et de leurs dépendances. La loi du 15 juillet 1845 et l'ordonnance du 15 novembre 1846 vinrent bientôt poser les règles générales d'après lesquelles devait s'exercer ce pouvoir de contrôle, spécialement au point de vue de l'exploitation technique et de l'exploitation commerciale. Mais ce n'était pas tout : les conventions de 1859 ayant généralisé le système de la garantie d'intérêt, c'est-à-dire ayant fait de l'Etat l'associé des Compagnies au point de vue financier, celui-ci s'empressa, par une série de décrets, rendus en 1863 et en 1868, de s'attribuer un contrôle sur la gestion financière des Compagnies. De même, on

reconnut vite qu'il était capital, au point de vue de la sécurité, de limiter le travail des agents préposés à la marche des trains, afin d'éviter chez eux un surmenage qui pourrait avoir les plus graves conséquences : cette nécessité fut affirmée entre autres à la Commission d'enquête instituée en 1879 pour étudier les moyens de prévenir les accidents, et cela donna un nouvel essor à la réglementation, jusqu'alors embryonnaire, du travail des agents. Enfin, le décret du 1^{er} mars 1901 qui a modifié l'ordonnance de 1846, a encore affirmé et développé les pouvoirs de l'Etat (1).

A la suite de ces différents règlements, la tutelle de l'Etat sur les Compagnies en est arrivée à se manifester à propos de tous les actes que celles-ci ont à accomplir. D'abord, en ce qui concerne les travaux nécessaires pour la construction des lignes, ils doivent être approuvés par le Ministre et l'exécution doit en être surveillée par les Ingénieurs de l'Etat. De même, aucune ligne ne peut être mise en exploitation sans l'autorisation du Ministre. S'il s'agit de travaux de réfection ou de travaux complémentaires, les concessionnaires sont tenus dans une dépendance administrative aussi stricte que pour la construction : ils ont l'initiative des projets, mais ne peuvent les mettre à exécution

(1) Nous retrouverons cet historique du contrôle de l'Etat, un peu plus en détail, à propos de chacun des objets de ce contrôle

qu'après avoir obtenu une approbation ministérielle. Cette tutelle se manifeste d'une façon non moins étroite en ce qui concerne l'exploitation. Quand une Compagnie veut renouveler son matériel roulant ou en augmenter l'effectif, elle doit, avant de rien commencer, envoyer ses plans et devis à l'Administration, qui parfois fait longtemps attendre son approbation. De même, en ce qui concerne la fixation du nombre, de l'horaire et de l'itinéraire des trains, l'intervention administrative se manifeste d'une façon spécialement active. Elle se manifeste également au point de vue de la surveillance de l'établissement et du fonctionnement des signaux, de l'importante question des freins, de la composition des convois, de la détermination de leur vitesse, etc. Mais, les pouvoirs de l'Etat ne sont pas moindres en ce qui concerne la taxation applicable aux transports des voyageurs et des marchandises, à propos de laquelle s'exerce l'important droit d'homologation. Enfin, l'Etat intervient encore en matière financière et en matière de réglementation du travail. Cette énumération rapide nous donne un tableau à peu près complet des cas où les pouvoirs publics ont à intervenir en matière de chemins de fer et confirme, semble-t-il, ce que nous avançons, il y a un instant, à savoir que les Compagnies ont à subir, de la part de l'Etat, une tutelle qui se manifeste d'une façon continue sur tous les actes de leur gestion.

Après avoir ainsi montré l'aspect général, en

même temps que l'importance de cette intervention de l'Etat dans l'exploitation des voies ferrées, nous devons maintenant en entreprendre l'étude détaillée. Nous nous proposons de montrer d'abord l'impossibilité d'abandonner complètement l'exploitation des chemins de fer à l'industrie privée et, par là même, de faire ressortir la nécessité de l'intervention administrative. Après avoir établi la nécessité de cette intervention, nous devons en étudier l'organisation, c'est-à-dire nous occuper des divers services publics qui sont chargés soit de surveiller la gestion des Compagnies, soit de préparer ou de prendre des décisions auxquelles elles devront se soumettre. Mais ce droit d'intervention de l'Etat, bien que s'appliquant à toutes les branches de l'industrie des chemins de fer, doit fatalement avoir des limites que nous nous efforcerons ensuite de déterminer. Puis, dans une deuxième partie, nous étudierons les divers objets auxquels s'applique ce droit de contrôle et de surveillance de l'Etat ; nous nous occuperons successivement de son intervention, d'abord en matière d'exploitation technique où elle a surtout pour but d'assurer la sécurité dans les transports, puis en matière commerciale, en matière financière et au point de vue de la réglementation du travail. Enfin nous terminerons en donnant quelques explications sur les sanctions apportées par la loi à ces nombreuses règles.

PREMIÈRE PARTIE

NÉCESSITÉ, ORGANISATION ET LIMITES DU DROIT D'INTERVENTION DE L'ETAT DANS L'EXPLOITATION DES CHEMINS DE FER.

CHAPITRE PREMIER

JUSTIFICATION DU DROIT D'INTERVENTION DE L'ÉTAT

La question de savoir si l'Etat doit intervenir dans le domaine de l'exploitation des chemins de fer et, si l'on admet cette intervention, la question de savoir sur quoi elle se base et dans quelles limites elle peut s'exercer, ont fait longtemps et font encore l'objet des discussions les plus vives. Cependant ces discussions sont aujourd'hui closes sur un point, car aussi bien les interventionnistes les plus acharnés que les partisans les plus déterminés du libéralisme économique sont tombés d'accord sur le principe qui les divisait à ce point de vue et admettent tous la nécessité de l'interven-

tion de l'Etat dans l'industrie des chemins de fer.

L'industrie des transports par voie ferrée se différencie en effet des autres genres de transport par une série de caractères qui dérivent tous de ce qu'elle ne peut, en fait, être exploitée que par monopole. Sans doute ce monopole n'est pas absolu, mais il est fatal qu'il doit découler rapidement des conditions mêmes de la concurrence, lorsqu'elle peut s'établir. Certes, la concurrence peut se concevoir très bien entre une voie ferrée et un autre procédé de transport, par route ou par voie fluviale par exemple ; mais les conditions dans lesquelles le transport sera réalisé de part et d'autre et les avantages incontestables que le transport par voie ferrée présentera, dans l'immense majorité des cas, pour le public, attirera rapidement à celle-ci la presque totalité du trafic. La concurrence peut également très bien s'établir entre deux lignes de chemins de fer partant d'un même point, pour aboutir également à un même endroit ; mais cette concurrence ne saurait jamais avoir un caractère durable, car sa principale conséquence serait, contrairement aux intérêts des deux exploitants, d'entraîner inutilement un double emploi de capitaux et de main d'œuvre. Par suite, les exploitants, ayant intérêt à s'entendre, arriveront facilement à conclure un accord destiné à régler les conditions d'une exploitation commune, et le monopole, dont nous parlions plus haut, sera établi.

Par suite de cette situation de monopole, les

Compagnies à qui est confiée l'exploitation des chemins de fer tiennent en leur pouvoir, non seulement le transport des personnes, mais encore, par le jeu des tarifs, les destinées des localités, en accordant ou refusant à leur gré des régimes de faveur pour le transport de tels ou tels produits, et enfin peuvent, pour la même raison, exercer une influence capitale sur le commerce, l'industrie et l'agriculture, c'est-à-dire, en un mot, sur l'ensemble de l'activité économique de la nation.

En présence de ce monopole et de ses conséquences toutes naturelles, l'Etat ne pouvait pas rester indifférent. Son devoir impérieux était de réglementer l'exercice de ce pouvoir presque exorbitant des Compagnies, qui, sous un régime de liberté absolue, aurait pu devenir très oppressif pour le public, obligé quand même d'avoir recours à ce mode de locomotion. Par suite de l'importance des transports par chemins de fer et des considérations que nous venons de faire valoir, l'Etat devait prendre, à l'égard des Compagnies, toutes les garanties désirables, de telle sorte que le public n'ait pas à supporter tous les inconvénients du monopole. Il y a donc un minimum d'intervention qui s'impose en matière de chemins de fer : l'Etat doit se réserver un droit de surveillance et de contrôle, afin de pouvoir, si le besoin s'en fait sentir, assurer le respect de l'intérêt général, dont il est le représentant le plus autorisé, et empêcher, autant que possible, les abus du monopole.

Mais, en dehors des considérations de fait sur la situation créée aux concessionnaires de chemins de fer par suite du monopole dont ils jouissent, le droit d'intervention de l'Etat se justifie encore par des raisons juridiques que nous allons maintenant étudier. Les Compagnies ne peuvent, en effet, établir leur réseau qu'à condition que l'Etat leur délègue le droit régulier d'expropriation, c'est-à-dire une parcelle de la puissance publique. De plus, pendant toute la durée de leur concession, elles détiennent, à titre de déléguées de l'Etat, une partie notable du domaine public (1). Or, de ces deux considérations il résulte, semble-t-il, nettement, que l'on ne peut laisser les Compagnies absolument libres d'organiser leurs services à leur guise. L'étendue de leurs obligations, déterminée dès le début par le contrat de concession, ne peut plus faire l'objet, par la suite, d'aucun changement qui serait imposé par l'Etat, car il est de principe qu'un contrat synallagmatique ne peut être modifié que par l'accord des parties. « Mais, l'autorité concédante, comme « maître de l'ouvrage », a le droit de surveiller la manière dont il est établi et exploité, et elle se réserve, en outre, la faculté de statuer sur un certain nombre de points, indépendamment des mesures de police qu'elle

(1) L'article 1^{er} de la loi du 15 juillet 1845 considère en effet formellement les chemins de fer comme faisant partie du domaine public.

peut toujours prendre en sa qualité de puissance publique. » (1)

Ainsi le droit d'intervention de l'Etat, dans l'exploitation des chemins de fer, nous paraît justifié aussi bien en fait qu'en droit. Nous devons maintenant, selon le plan annoncé au début, nous demander comment est organisée cette intervention, c'est-à-dire quels sont les services publics chargés de contrôler la gestion des Compagnies et quelle est la mission spéciale de chacun d'eux.

(1) Colson. — Cours d'Economie politique, tome VI.

CHAPITRE II

ORGANISATION DES SERVICES CHARGÉS DU CONTRÔLE DES CHEMINS DE FER

Le contrôle des voies ferrées exploitées par les Compagnies privées peut avoir pour bases deux conceptions tout à fait différentes : il peut être judiciaire ou administratif.

Le contrôle judiciaire sera, comme son nom l'indique, celui exercé par l'autorité judiciaire. Celle-ci aura seule qualité pour procurer l'exécution des obligations imposées par les pouvoirs publics aux Compagnies, et pour condamner celles-ci, s'il y a lieu, soit à des réparations civiles, soit à des pénalités.

Ce système de contrôle judiciaire se rencontre surtout dans les pays où les chemins de fer ont le plus d'importance, c'est-à-dire en Angleterre et aux Etats-Unis. Les Compagnies y sont bien soumises à des obligations spéciales, mais surtout en qualité d'entrepreneurs de transports et par suite des nécessités amenant l'intervention des pouvoirs publics, soit pour armer chaque Compagnie du droit d'expropriation, soit pour reviser, en cas de

besoin, les conditions sous lesquelles a été sanctionnée la création de l'entreprise.

En ce qui concerne spécialement l'Angleterre, il résulte de l'ensemble de la législation que les Compagnies doivent donner à tous leurs clients les « facilités raisonnables » et qu'elles ne doivent faire bénéficier aucun d'eux d'une « injuste préférence ». Si quelqu'un estime qu'elles ne remplissent pas l'une quelconque des obligations découlant de ces deux principes, il n'a qu'à saisir les tribunaux qui apprécieront. Mais, comme ce procédé était long et coûteux, on en a vite été amené à donner aux administrations publiques un certain rôle, d'ailleurs très limité, dans le contrôle. Ainsi le « Board of trade » (1) peut bien intervenir auprès des Compagnies, mais son intervention est toute platonique car, si celles-ci lui résistent, il n'a à sa disposition aucun moyen d'action efficace et ne peut que constater le fait dans un rapport public. Cependant, en matière de sécurité, il a parfois des pouvoirs effectifs, mais les Compagnies ont un recours contre ses décisions.

Aux Etats-Unis, en dehors du contrôle judiciaire, il a été créé des commissions administratives, dont les pouvoirs sont très variables suivant les Etats, et qui ont surtout pour rôle de constater les divers abus.

Mais, au lieu d'organiser un contrôle répressif,

(1) Ministère du Commerce et des Travaux publics

comme celui dont nous venons de donner un aperçu, on peut confier la surveillance de l'exploitation des voies ferrées à des agents administratifs chargés de déterminer les conditions d'organisation du service et ayant le pouvoir d'adresser des injonctions aux Compagnies ainsi que de leur donner les approbations préalables pouvant leur être utiles : c'est le contrôle à forme administrative.

D'ailleurs, même dans le contrôle ainsi placé aux mains de l'Administration, l'autorité judiciaire garde un rôle, limité, le plus souvent, il est vrai, aux différents particuliers, qui ne mettent pas en jeu l'intérêt général. C'est elle, en effet, qui devra décider dans quels cas les prescriptions du contrôle sont en conformité ou non avec les clauses du contrat ; c'est elle également qui devra statuer sur les réclamations des particuliers qui se prétendraient lésés par la Compagnie ; enfin, c'est à elle que les Compagnies doivent encore s'adresser, si, à la suite de fraudes commises par les particuliers, elles sont privées de leurs recettes légitimes. Mais, quoi qu'il en soit, c'est l'Administration qui, dans ce système, conserve la haute main sur le contrôle.

Le régime appliqué en France constitue certainement le meilleur exemple de contrôle administratif. L'Administration exerce, en effet, chez nous, un contrôle permanent confié à de nombreux agents, qui suivent tous les actes du concessionnaire et sur le rapport desquels le Ministre prend des décisions.

Depuis son origine, le service du contrôle a d'ail-

leurs subi de nombreux remaniements. Son organisation d'ensemble actuelle a été édictée par le décret du 30 mai 1895 et par un certain nombre d'arrêtés ministériels rendus en exécution de ce décret. Mais cette organisation a déjà subi de nombreuses modifications résultant, entre autres, des décrets du 11 décembre 1901 et du 11 mars 1902 relatifs au contrôle des tarifs et au contrôle du travail des agents.

De l'ensemble de ces diverses dispositions, il résulte que l'organisation du contrôle des chemins de fer varie suivant que ce contrôle s'exerce au point de vue technique, commercial, du travail, et qu'à chacun de ces points de vue il constitue un service distinct confié à des agents spéciaux. De plus, à côté de ces trois services, en fonctionne un autre, tout à fait indépendant, le contrôle financier, confié à l'inspection des finances.

Mais tous les fonctionnaires du contrôle ne sont que des auxiliaires, chargés de renseigner le Ministre, qui statue en dernier ressort, soit seul, soit, pour les questions importantes, après avis de divers comités siégeant auprès de lui.

Après avoir ainsi tracé le cadre de notre étude, nous devons maintenant considérer en détail chacune des institutions dont nous avons signalé l'existence.

Section Première. — DU CONTRÔLE TECHNIQUE.

Le contrôle technique est divisé en sept directions territoriales, correspondant à chacun des grands réseaux. A la tête de chaque Direction du contrôle technique est placé un Inspecteur général ou un Ingénieur en chef des Ponts et chaussées ou des mines, à titre de Directeur du contrôle technique.

§ 1^{er}. *Des Directeurs du contrôle.* — Les directeurs du contrôle de chaque réseau dirigent et surveillent, sous l'autorité directe du Ministre, à peu près toutes les parties du service. Ils siègent dans les divers comités, institués auprès du Ministre des travaux publics, pour l'examen des questions de leur compétence. Ils sont délégués, d'une façon permanente, par le Ministre, pour statuer sur certaines affaires courantes, énumérées par les arrêtés du 19 janvier 1906 et du 5 avril 1906. En 1899, ils avaient été constitués en un comité qui était chargé d'examiner certaines questions d'ordre technique ou commercial. Mais ce Comité des Directeurs du contrôle a été supprimé à dater du 1^{er} janvier 1907 et les affaires qui étaient de sa compétence sont actuellement soumises, selon les cas, au Comité de l'exploitation technique ou au Comité consultatif des chemins de fer.

Une circulaire en date du 19 décembre 1906 les a chargés d'adresser mensuellement au Ministre un rapport exposant sommairement, mais d'une

façon précise, les faits principaux survenus pendant le mois précédent et présentant quelque intérêt relativement à la gestion de la Compagnie soumise à leur surveillance, ainsi que la situation des affaires importantes relevant de leur service. Ces rapports ne doivent d'ailleurs être que des énumérations explicatives, indiquant, dans ses traits essentiels le fonctionnement de l'exploitation de la Compagnie. Le Ministre s'était d'abord abstenu de suggérer, pour leur élaboration, un cadre quelconque, jugeant préférable, au début, de laisser une entière initiative aux Directeurs du contrôle. Cependant, par une circulaire du 12 février 1908, il établit, pour ces rapports, certaines bases communes « en vue de rendre possibles les comparaisons de réseau à réseau, de faciliter les vues d'ensemble et de faire produire à ces documents le maximum d'effet utile » (1). Pour atteindre ce but, il fixe une série de renseignements, à produire tous les mois (2), sans préjudice de toutes les autres informations que chaque Directeur de contrôle pourrait juger opportun de mentionner.

D'une façon générale, les directeurs du contrôle sont, auprès de la Compagnie, dont le contrôle leur est confié, les représentants immédiats de l'Etat. Leur action ne doit pas se borner aux enquêtes qui leur sont prescrites ou à l'instruction des

(1) Circulaire du 12 février 1908.

(2) Gestion financière : Trafic, Recettes, Utilisation et situation du matériel ; Augmentation du personnel, etc,

questions sur lesquelles ils sont appelés à donner un avis. Ils doivent étudier attentivement la gestion générale de la Compagnie, la progression du trafic, et, d'une façon générale, tous les phénomènes économiques leur permettant de prévoir les besoins en personnel, en matériel et en travaux complémentaires. Ils doivent enfin veiller à l'établissement et à la présentation des programmes nécessaires, et, en un mot, provoquer toutes les initiatives de la Compagnie qui leur paraîtraient utiles à la bonne marche de son service.

Le Directeur du contrôle technique de chaque réseau, dont nous venons de définir à peu près le rôle général, a sous ses ordres une série de services qui ont à assurer :

1° Le contrôle de la voie et des bâtiments sur les lignes en exploitation.

2° Le contrôle de l'exploitation technique, sauf le service relatif au contrôle du travail.

3° Le contrôle de l'exploitation commerciale, abstraction faite de l'étude des tarifs et des questions économiques.

4° L'inspection et le contrôle des études et travaux des lignes nouvelles.

§ 2. *Contrôle de la voie et des bâtiments.* — A ce service spécial, sont affectés pour chaque réseau, sous les ordres du Directeur du contrôle de ce réseau :

1° Un Ingénieur en chef des Ponts et chaussées, comme chef de service,

2° Des ingénieurs ordinaires, des conducteurs et des commis des Ponts et chaussées.

3° Des contrôleurs des comptes.

4° Des commissaires de surveillance administrative (1).

Ces divers fonctionnaires sont, d'une façon générale, chargés de la surveillance des travaux neufs, des travaux d'entretien et des ouvrages d'art sur toutes les lignes en exploitation, de l'examen des projets, de la vérification de la comptabilité des services de la voie, etc...

En dehors de cet aperçu d'ensemble, il nous paraît utile d'étudier rapidement les principales attributions de chacun des fonctionnaires que nous venons de citer.

L'ingénieur en chef, placé à la tête du service, est chargé, bien entendu avec le concours de ses subordonnés :

1° De surveiller les voies et leurs dépendances, ainsi que les travaux de tout genre exécutés sur les lignes en construction ;

2° D'examiner les projets présentés par les Compagnies ;

3° D'instruire les demandes de voirie et de donner son avis en ce qui concerne les procès-verbaux

(1) Ces fonctionnaires, ayant des attributions à peu près générales en matière de contrôle, nous consacrerons ultérieurement une section spéciale à l'étude de leur organisation et de leurs attributions.

dressés, soit pour contravention de grande voirie, soit pour infraction aux règlements sur le service de la voie.

Il prépare et transmet directement au Préfet les affaires, telles, par exemple, que les permissions de voirie, sur lesquelles ce magistrat est appelé à statuer ou à donner son avis. Il lui transmet également, pour être soumis au Conseil général, un rapport d'ensemble sur l'entretien de la voirie et les travaux, en ce qui concerne chaque département.

Lorsque des plaintes, relatives à son service, sont déposées sur les registres des gares, il doit y répondre, au moyen d'une mention portée en regard de chaque plainte sur ledit registre.

Il visite, au moins une fois par an, les principales lignes et gares du réseau, ainsi que les bureaux des ingénieurs ordinaires placés sous ses ordres et, à l'occasion, les bureaux des commissaires de surveillance administrative.

Il doit tenir le directeur du contrôle au courant de tous les faits intéressants, relatifs à son service ; il lui adresse tous les rapports que celui-ci lui demande sur les projets, vœux, réclamations, accidents dont la cause peut être attribuée à l'état de la voie, et, d'une façon générale, sur les questions les plus diverses.

Les ingénieurs ordinaires sont chargés, chacun d'un arrondissement territorial, dans lequel ils doivent faire de fréquentes tournées, et qu'ils doi-

vent visiter complètement au moins deux fois par an, sans préjudice de visites plus nombreuses sur les principales lignes.

Ils collaborent, sous les ordres de l'Ingénieur en chef, à la surveillance de la voie et de ses dépendances, à l'instruction des affaires qui sont de leur compétence, et notamment à l'examen des projets présentés par les Compagnies.

Enfin, lorsqu'un accident se produit, ils doivent se transporter sur les lieux et envoyer un rapport sommaire au Ministre, au Directeur du contrôle et à l'Ingénieur en chef.

Les conducteurs des Ponts et Chaussées sont les auxiliaires des ingénieurs, sous les ordres desquels ils sont placés pour toutes les parties du service. Mais, contrairement aux ingénieurs, ils n'ont qu'un service de contrôle. Ils sont placés, eux aussi, à la tête de circonscriptions territoriales, qu'ils doivent parcourir, au moins une fois par mois. Ils font l'instruction, au premier degré, des affaires courantes et fournissent aux ingénieurs tous les renseignements nécessaires pour l'étude des affaires qu'ils se réservent de traiter.

Les commis sont chargés des travaux des bureaux.

Les contrôleurs des comptes sont spécialement chargés de la vérification des dépenses. Ils sont recrutés, par voie de concours, dont le programme et les conditions sont arrêtés par le Ministre des Travaux publics, parmi les conducteurs des

Ponts et Chaussées, les contrôleurs des mines ou parmi les agents des compagnies employés, depuis un certain temps, dans un service de comptabilité. Ils sont placés sous les ordres de l'Ingénieur en chef qui les met, au besoin, à la disposition des ingénieurs ordinaires.

Les attributions des contrôleurs des comptes ont été arrêtées par un règlement du 15 novembre 1902. En ce qui concerne spécialement le service de la voie, ils doivent vérifier les dépenses d'exécution d'un certain nombre de projets, contrôler la tenue des inventaires du matériel, fournir aux ingénieurs les divers renseignements qui peuvent leur être utiles en ce qui concerne l'exécution des conventions, le budget, etc.

§ 3. *Du contrôle de l'exploitation technique.* — Le contrôle de l'exploitation technique embrasse la surveillance du matériel, de la traction, du mouvement, des ateliers et la vérification de la comptabilité de ces divers services.

Il comprend, pour chaque réseau :

1° Comme chef de service, un Ingénieur en chef des Mines ou des Ponts et Chaussées.

2° Des ingénieurs ordinaires, des contrôleurs des Mines et des commis des Mines. Il y a aussi, très souvent, comme pour le contrôle de la voie, des conducteurs et des commis des Ponts et Chaussées.

3° Des contrôleurs des comptes.

4° Des commissaires de surveillance administrative (1).

Tous ces fonctionnaires sont placés sous les ordres du Directeur du contrôle du réseau auquel ils sont affectés.

L'Ingénieur en chef s'occupe, avec le concours de ses subordonnés, de toutes les questions intéressant l'exploitation technique proprement dite. Il a notamment à surveiller l'entretien du matériel roulant, le fonctionnement des signaux et autres appareils de sécurité et, d'une façon plus générale, les services du mouvement et de la traction. Il a aussi à s'occuper de la réception des locomotives et des voitures. Il doit également donner son avis sur les contraventions intéressant ces divers services.

D'ailleurs, son rôle est, pour ainsi dire, parallèle à celui de l'Ingénieur en chef chargé du contrôle de la voie et des bâtiments. Il doit, comme lui, instruire et envoyer directement au Préfet, avec son avis accompagné du rapport de l'ingénieur ordinaire et des observations de la Compagnie, les affaires sur lesquelles ce magistrat est appelé à statuer ou à donner un avis. Il doit envoyer, au Directeur du contrôle de son réseau, tous les rapports que celui-ci lui demande, sur les projets, vœux, réclamations et questions de tout ordre intéressant l'exploitation technique. Il lui

(1) Voir : Note I, p. 29.

adresse également des rapports détaillés sur les accidents autres que ceux dus à l'état de la voie. Il doit aussi, de même encore qu'en matière de voie et bâtiments, répondre aux plaintes déposées sur les registres des gares, en ce qui concerne son service. Enfin, il est tenu de faire de fréquentes tournées et doit visiter, une fois par an, les bureaux des ingénieurs ordinaires placés sous ses ordres.

Les ingénieurs ordinaires exercent, sous les ordres de l'ingénieur en chef, le contrôle du matériel roulant, des divers appareils de sécurité, du mouvement et de la traction. Ils instruisent toutes les affaires de leur service. Ils sont chargés chacun d'un arrondissement territorial, dans lequel ils doivent faire de fréquentes tournées et qu'ils doivent visiter entièrement au moins deux fois par an. Enfin, dès qu'un accident de train se produit, ils doivent se transporter sur les lieux et envoyer un rapport sommaire au Ministre, au Directeur du contrôle et aux deux Ingénieurs en chef.

Comme on le voit, de même que pour les ingénieurs en chef, leur rôle est tout à fait identique à celui des ingénieurs ordinaires affectés au service du contrôle de la voie et des bâtiments. Cette identité se retrouve d'ailleurs encore, en ce qui concerne les contrôleurs et commis des Mines et les contrôleurs des comptes, qui remplissent, en ce qui concerne le contrôle de l'exploitation technique, le même rôle que les conducteurs et commis des Ponts et Chaussées et les contrôleurs des comptes, pour le service de la voie.

§ 4. *Du contrôle de l'exploitation commerciale à l'exclusion des tarifs et des questions économiques.* — Le contrôle commercial a bien été, en principe, organisé séparément, ainsi que nous le verrons ultérieurement ; mais certaines de ses parties sont restées, en même temps que les questions techniques, sous l'autorité du Directeur du contrôle de chaque réseau. Il en est ainsi, par exemple, pour la police des gares, pour les demandes de création de haltes ou de gares, pour les modifications à apporter aux dispositions des gares existantes, pour la marche des trains au point de vue commercial, pour l'examen de la comptabilité et des budgets, etc.

Ce service comprend, pour chaque réseau :

- 1° Un contrôleur général.
- 2° Un inspecteur principal et des inspecteurs particuliers de l'exploitation commerciale.
- 3° Des contrôleurs des comptes.
- 4° Des commissaires de surveillance administrative.

Le contrôleur général est, sous l'autorité du Directeur du contrôle de son réseau, le chef du service qui lui incombe, et, en ce sens, il a une situation et un rôle analogues à ceux des ingénieurs en chef du contrôle de la voie et du contrôle de l'exploitation technique. Il a, en cette matière, de nombreuses attributions : ainsi, il est chargé de la police des gares et des cours, à tous les points de

vue ; — il doit s'occuper aussi des questions de publicité ; — il est délégué, d'une façon permanente, par le Directeur du contrôle, pour instruire et transmettre directement au Ministre certaines affaires d'un caractère local, sur lesquelles celui-ci s'est réservé le droit de statuer ; — il traite et transmet aux préfets les affaires sur lesquelles ces magistrats sont appelés à donner leur avis ; — à chaque fin d'exercice, il doit présenter un rapport sur la gestion financière et commerciale du réseau ; — il est chargé également de l'examen des budgets de la Compagnie et de la vérification de la comptabilité ne rentrant pas dans les attributions des autres services du contrôle ; — il répond aux plaintes, concernant son service, déposées sur les registres des gares ; — enfin, il peut être convoqué ou demander à être entendu par le Comité consultatif des chemins de fer, pour les affaires de son ressort.

Les inspecteurs de l'exploitation commerciale ont pour fonctions d'instruire, au premier degré, chacun dans un arrondissement territorial, les affaires se rapportant à leur service. Ils visitent, au moins une fois par trimestre, les lignes de quelque importance, et, au moins une fois par semestre, toute l'étendue de leur arrondissement.

Les contrôleurs des comptes sont spécialement chargés de la vérification des recettes et dépenses, de l'examen des comptes et projets de budget. Ils sont placés sous les ordres directs du contrôleur général.

§ 5. *Inspection et contrôle des études et travaux des lignes nouvelles.* — Le contrôle des études et travaux des lignes nouvelles exécutées par les Compagnies, est confié à des ingénieurs en chef des Ponts et Chaussées, qui ont chacun, sous leurs ordres, des ingénieurs ordinaires, des conducteurs et des commis des Ponts et Chaussées.

Quant à l'inspection de ces services, elle est réservée au directeur du contrôle, auquel il peut, d'ailleurs, être adjoint un ingénieur des Ponts et Chaussées, ainsi qu'un contrôleur des comptes.

§ 6. *Du Comité de réseau.* — Le Comité de réseau est constitué, sous la présidence du Directeur du contrôle, par les Ingénieurs en chef du contrôle des lignes en exploitation, par le Contrôleur général et par l'Ingénieur en chef qui est adjoint au directeur pour le contrôle des lignes nouvelles. Les inspecteurs des finances, chargés de la vérification de la comptabilité de la Compagnie, assistent aux séances de ce Comité et y ont voix délibérative.

Ce comité a pour fonctions de procéder à l'examen des questions intéressant l'ensemble du service. Il doit notamment présenter chaque année un rapport sur les résultats de la gestion de la Compagnie pendant l'exercice précédent et sur le budget de l'exercice suivant.

Section II. — DU CONTRÔLE COMMERCIAL

L'étude des tarifs et de toutes les questions économiques et commerciales, intéressant les chemins de fer, a été confiée, en vertu du décret du 11 décembre 1901, à un directeur du contrôle commercial, pour l'ensemble des réseaux d'intérêt général.

Ce directeur du contrôle commercial a sous ses ordres :

- 1° Le contrôleur général de chaque réseau ;
- 2° L'inspecteur principal et les inspecteurs particuliers ;
- 3° Les commissaires de surveillance administrative.

En outre, des employés des Ponts et chaussées ou des Mines, dont le nombre est fixé par arrêté ministériel, peuvent être attachés au service du bureau de la direction du Contrôle commercial.

Le directeur du contrôle commercial est nommé par décret. Il fait partie, de droit, du Comité consultatif des chemins de fer et de la section permanente de ce Comité. Il peut également assister à toutes les séances des Comités de réseaux, ou s'y faire représenter par le contrôleur général.

Quant au contrôleur général de chaque réseau, nous avons déjà signalé ses attributions, lorsqu'il est placé sous l'autorité du Directeur du contrôle technique. Mais, ce sont là les moindres d'entre elles, car, sous les ordres du directeur du con

trôle commercial, il a une série d'attributions importantes comprenant, entre autres, l'établissement de rapports résumant l'instruction relative à l'élaboration des divers tarifs et destinés à être transmis au directeur du contrôle commercial, l'étude et la surveillance de l'application des tarifs de toute nature et des réclamations qui y sont relatives et, en un mot, l'étude de toutes les questions économiques et commerciales intéressant le réseau.

Section III. — DES COMMISSAIRES DE SURVEILLANCE ADMINISTRATIVE

Les commissaires de surveillance administrative ont été institués par l'arrêté du chef du pouvoir exécutif du 29 juillet 1848 et par la loi du 27 février 1850.

En vertu du décret du 10 décembre 1906, ils doivent être recrutés exclusivement par voie de concours dans des conditions établies par le Ministre des Travaux publics.

Le nombre des places mises au concours est fixé par le Ministre, d'après les besoins du service. Mais le quart des places est réservé aux officiers retraités des armées de terre et de mer.

Les candidats doivent être Français et avoir vingt et un ans au moins et trente ans au plus le 1^{er} janvier de l'année où a lieu le concours. Toutefois, la limite d'âge de trente ans est prolongée, pour les agents appartenant à l'Administration

des travaux publics, d'un temps égal à celui de leurs services admissibles pour la retraite, sans que cette prolongation puisse excéder 5 ans. La durée de cette prolongation peut être portée à 10 ans pour les agents qui ont passé 5 ans au moins dans un service de contrôle de chemin de fer d'intérêt général. Enfin, la limite d'âge est fixée à cinquante-deux ans pour les officiers des armées de terre et de mer retraités et pour ceux qui doivent réunir les conditions exigées, pour avoir droit à la retraite, dans l'année du concours ou dans l'année suivante.

Les commissaires de surveillance administrative, qui centralisent en quelque sorte le service du contrôle, à la base de la hiérarchie, à l'exception toutefois du contrôle du travail, sont placés, dans les principales gares, sous les ordres immédiats des ingénieurs du contrôle, pour ce qui concerne l'exploitation technique de la voie, et sous les ordres des inspecteurs de l'exploitation commerciale, pour les questions ressortissant à ce dernier service.

Ils ont à surveiller, dans une circonscription territoriale d'environ 100 kilomètres : l'exécution des prescriptions relatives à la police des gares, notamment en ce qui concerne l'entrée, le stationnement et la circulation des voitures dans les cours, l'exercice régulier des diverses industries autorisées dans les gares, l'admission du public dans les salles d'attente et sur les quais d'embarquement ; — les mesures d'ordre relatives aux

machines et aux voitures ; — la composition, le départ, l'arrivée et le stationnement des trains ; — la tenue des registres des retards ; — les mesures d'ordre relatives à l'admission des voyageurs dans les voitures ; — la désinfection des wagons ayant servi au transport des bestiaux ; — l'apposition, dans chaque station, des affiches et tableaux indiquant les heures de départ et d'arrivée et des affiches annonçant les retards des trains ; — l'exécution des signaux ; — la manœuvre des aiguilles, la garde et l'éclairage des passages à niveau, l'éclairage des stations et de leurs abords, la présence des agents préposés à la surveillance des voies ; — la perception des taxes ; — l'apposition des tableaux indiquant les taxes approuvées ; — ils doivent, en outre, être présents au passage des trains de troupes ; etc.....

Ils sont d'ailleurs tenus de visiter toute leur circonscription au moins une fois par mois.

Indépendamment des divers rapports que leur service pouvait les amener constamment à fournir, ils étaient tenus, en vertu d'une circulaire ministérielle du 23 décembre 1892, de noter au jour le jour, sur un livre-journal, toutes les observations et toutes les constatations, faites par eux sur l'ensemble du service soumis à leur surveillance. Ce livre-journal devait être présenté aux ingénieurs et aux inspecteurs de l'exploitation commerciale, qui devaient le viser à chacune de leurs tournées d'inspection. Mais, par circulaire du 6 septembre 1907, le Ministre a décidé la suppres-

sion de ce livre-journal et son remplacement par une collection de procès-verbaux de tournées devant être renvoyés aux commissaires de surveillance, après avoir été annotés et visés par les chefs de service. Les commissaires de surveillance doivent établir ces documents au jour le jour et y consigner tous les faits intéressants constatés dans l'étendue de leur circonscription.

Les commissaires de surveillance sont également tenus de signaler, aux ingénieurs et aux inspecteurs de l'exploitation commerciale, les faits pouvant être considérés comme des infractions aux règlements, aux décisions ministérielles ou aux arrêtés préfectoraux dont ces fonctionnaires ont à surveiller l'exécution.

En outre, ils sont chargés de recevoir les plaintes, que le public peut avoir à formuler relativement aux divers services dont ils ont la surveillance. Ils doivent même lui procurer tous les renseignements nécessaires et lui faciliter au besoin le moyen de formuler ses plaintes sur les registres des gares.

Dans leurs rapports avec les agents des Compagnies, ils ne doivent jamais oublier qu'ils n'ont aucune autorité à exercer sur eux et que leur mission se borne, sauf dans les circonstances où il est nécessaire de prendre des mesures exceptionnelles, à surveiller ce qui se passe et à en rendre compte aux fonctionnaires du contrôle. Ils ne doivent, en aucun cas, essayer de s'immiscer dans les opérations du service actif de l'exploitation, car

une semblable ingérence pourrait avoir le grave inconvénient de déplacer les responsabilités.

En cas d'accident, ils doivent se transporter immédiatement sur les lieux, après en avoir donné avis à leurs divers chefs de service. Dès que leur enquête est terminée, ils rédigent, s'il est nécessaire, un premier rapport sommaire, et, en tout cas, un rapport définitif, dans lequel ils constatent les circonstances et les résultats de l'accident. Ils doivent adresser ce rapport, suivant la nature de l'accident, à l'ingénieur du contrôle de la voie ou à l'ingénieur du contrôle de l'exploitation technique, ou même quelquefois à tous les deux. Lorsque l'accident a occasionné des blessures, soit aux agents de la Compagnie, soit à d'autres personnes, ou encore, lorsqu'il a eu pour cause une infraction aux règlements, le rapport dont nous venons de parler doit être remplacé par un procès-verbal.

Ils ont également pour mission de constater, par des procès-verbaux, les contraventions commises soit par des tiers, soit par la Compagnie, aux règlements sur les chemins de fer, et, plus spécialement, les contraventions qui ne sont pas de la compétence des conducteurs des Ponts et chaussées et des contrôleurs des Mines. Ils transmettent ensuite le procès-verbal à qui de droit, pour que la contravention soit jugée par la juridiction compétente.

Enfin, nous devons mentionner que la loi du 27 février 1850 donne aux commissaires de surveillance administrative les pouvoirs d'officiers de

police judiciaire pour la constatation des crimes, délits et contraventions commis dans l'enceinte des gares et de leurs dépendances. Ils sont, en cette qualité, sous la surveillance du Procureur de la République et lui adressent directement leurs procès-verbaux. Ils peuvent, en outre, en cas d'absence des inspecteurs et des commissaires spéciaux de police, procéder à l'arrestation des auteurs des crimes ou délits de droit commun et des tentatives d'actes de malveillance, mais ils doivent remettre immédiatement les coupables entre les mains des autorités judiciaires locales.

Section IV. — DU CONTROLE DU TRAVAIL

La direction du contrôle du travail pour l'ensemble de tous les réseaux d'intérêt général, a été confiée, par le décret du 11 mars 1902, à un ingénieur en chef des Ponts et chaussées ou des Mines, relevant directement du Ministre des Travaux publics.

Sous les ordres de cet ingénieur en chef, la surveillance de l'exécution des prescriptions relatives au travail des agents de chemins de fer, est exercée :

1° Par les ingénieurs des Ponts et chaussées et des Mines, affectés au service du contrôle et qui, pour cette partie du service, dépendent de l'ingénieur en chef du contrôle du travail. En fait, d'ailleurs, jusqu'à ce jour, les ingénieurs des Mines ont seuls été chargés du contrôle du travail

2° Par les contrôleurs du travail des chemins de fer, qui dépendent de l'ingénieur en chef du contrôle et sont placés sous les ordres des ingénieurs ordinaires.

L'ingénieur en chef des Ponts et chaussées ou des Mines, chef du service, en dirige et surveille toutes les parties. Il est, en outre, délégué, d'une façon permanente, par le Ministre, pour statuer sur les modifications aux tableaux de roulement des mécaniciens, chauffeurs et agents des trains, en dehors des revisions générales et périodiques de la marche des trains. Il peut se faire suppléer, en cas de besoin, par un des ingénieurs placés sous ses ordres.

Les ingénieurs ordinaires du contrôle ont aussi un certain rôle au point de vue du contrôle du travail. Ils ont à instruire les affaires qui leur sont transmises par l'ingénieur en chef. Ils doivent également surveiller, d'une manière permanente, dans l'étendue de leurs circonscriptions territoriales respectives, l'exécution des prescriptions réglementaires, notamment en ce qui concerne :

1° La durée du travail et du repos des agents.

2° L'hygiène et la sécurité des travailleurs, dans l'enceinte du chemin de fer.

3° Les projets de construction, d'extension et de modification des corps de garde, dortoirs et réfectoires des agents, spécialement au point de vue de l'hygiène.

4° Les règlements des caisses de retraites, de prévoyance, de secours, etc.

5° L'instruction des réclamations des agents contre les Compagnies.

Les contrôleurs du travail sont recrutés, par voie de concours, parmi les agents ou anciens agents des Compagnies ou du réseau de l'Etat, ayant été commissionnés au moins pendant 5 ans. Certains d'entre eux sont attachés au bureau de l'ingénieur, chef de service, et ont spécialement pour rôle d'instruire les affaires qui leur sont soumises par ce dernier. Les autres sont affectés aux divers arrondissements de contrôle, et exercent, sous les ordres des ingénieurs ordinaires du contrôle technique, les fonctions de surveillance que nous venons d'énumérer, tout en ayant également à instruire les affaires qui leur sont transmises.

Section V. — DU CONTROLE FINANCIER

Le contrôle financier se divise en deux branches très distinctes, dont l'une s'exerce sans l'autorité du Ministre des Travaux Publics, et l'autre sans l'autorité du Ministre des Finances.

Ainsi que nous avons eu l'occasion de le mentionner déjà, les ingénieurs, chargés du contrôle technique, assistés des contrôleurs des comptes, examinent, aussi bien au point de vue financier, qu'au point de vue technique, les projets des Compagnies. De leur côté, les fonctionnaires du contrôle commercial doivent vérifier les dépenses et les recettes de l'exploitation, et présenter des rapports périodiques sur la gestion financière des Compagnies, leurs projets de budgets, etc.

Mais, en dehors de là, les comptes, de garantie ou de partage des bénéfices, présentés par chaque Compagnie, doivent être vérifiés par un ou plusieurs inspecteurs des finances qui ont pour rôle de constater si ces comptes sont réguliers et en conformité avec les conventions. Ces inspecteurs dépendent du Ministre des Finances et sont placés sous la direction de deux inspecteurs généraux des finances. Ils doivent consigner le résultat de leurs observations dans un rapport annuel qui est vérifié par un inspecteur général des finances, et transmis à une Commission spéciale, dite « Commission de vérification des comptes », dont nous nous occuperons un peu plus tard.

La vérification s'opère suivant les formes fixées par un règlement d'administration publique spécial à chaque réseau.

Section VI. — ORGANES DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

§ 1^{er}. *Le Ministre des Travaux Publics et les bureaux du Ministère.* — Suivant les principes généraux de l'administration française, tous les fonctionnaires du contrôle que nous avons énumérés jusqu'à présent ne sont que des auxiliaires placés auprès des Compagnies pour suivre de près tous les actes de leur gestion, afin de renseigner le Ministre des Travaux Publics qui, seul, a qualité pour statuer en dernier ressort, sauf à déléguer la signature, pour certaines affaires courantes, aux directeurs du contrôle ou au directeur des chemins de fer.

C'est lui qui est l'organe principal du contrôle, et tout ce qui est relatif à la gestion des voies ferrées entre dans ses attributions (1).

A ce sujet, il convient de faire une observation importante : en effet, contrairement aux règles de notre droit public, le Ministre est, en ce qui concerne les chemins de fer, investi du pouvoir réglementaire. Cette règle exceptionnelle résulte de l'article 76 de l'ordonnance du 15 novembre 1846, d'après lequel les contraventions aux décisions prises par le Ministre, en matière de police des chemins de fer, doivent être frappées d'une sanction pénale.

Mais, comme dans toutes les administrations publiques, le Ministre n'est que l'agent responsable, et ses actes sont préparés par la direction des chemins de fer du ministère.

Cette direction se compose d'une série de bureaux groupés en trois divisions, désignées respectivement sous la rubrique de :

1° Division des concessions, du budget, du contrôle financier et de la statistique des chemins de fer ;

(1) On a souvent proposé de rattacher au Ministère du Commerce toutes les questions relatives à l'exploitation des chemins de fer. Mais ces propositions ont toujours échoué, car on a considéré que le Ministre des travaux publics étant naturellement désigné pour s'occuper de la construction des voies ferrées, on ne pouvait lui enlever le service de l'exploitation, ces deux questions étant à tous les points de vue étroitement unies.

2° Division des travaux ;

3° Division de l'exploitation.

La division des concessions comprend trois bureaux, qui ont pour attributions les questions relatives à la construction des chemins de fer, la vérification des comptes des Compagnies et les affaires relatives au règlement des annuités, à la garantie d'intérêt et au partage des bénéfices, et enfin la statistique des chemins de fer, c'est-à-dire la centralisation et la coordination des renseignements statistiques concernant la construction, l'exploitation et la situation financière des chemins de fer.

La division des travaux comprend deux bureaux qui ont à s'occuper des questions techniques, relatives à la construction, chacun pour un certain nombre de nos grands réseaux (1).

Enfin, dans la division de l'exploitation, nous trouvons :

1° Le bureau de l'exploitation commerciale, qui est chargé des questions de tout genre, relatives aux tarifs, de l'examen des vœux et réclamations concernant le service de l'exploitation commerciale, des travaux statistiques sur les tarifs de chemins de fer, etc.

(1) Le premier bureau s'occupe des travaux sur les réseaux du Nord, de l'Est, du P.-L.-M. et le second des travaux sur le Midi, l'Orléans, sur les réseaux secondaires d'intérêt général et les chemins de fer Algériens.

2° Le bureau de l'exploitation technique, qui s'occupe de la surveillance de l'exploitation technique, de l'application des diverses mesures de sécurité, des questions relatives aux accidents, des contraventions aux règlements et à la police des chemins de fer, etc.

3° Un troisième bureau, qui a pour rôle spécial d'étudier et de préparer la solution de questions assez diverses, telles, par exemple, que les rapports entre les Compagnies et leurs agents, c'est-à-dire la réglementation du travail, les diverses institutions de prévoyance, etc..., ou encore la réglementation du transport des matières dangereuses ou infectes, la police des gares, etc. (1).

Le Ministre, aidé par ses bureaux, est bien seul chargé de statuer, en dernier ressort, sur les questions relatives aux chemins de fer. Mais, en ce qui concerne les questions les plus importantes, après avoir été examinées par le contrôle, elles sont presque toutes soumises aux délibérations de Comités ou Commissions, siégeant auprès du Ministre, sous sa présidence nominale, et dont, en fait, il adopte le plus souvent l'avis.

La liste de ces Comités ou Commissions est facile à établir. On doit y mentionner :

1° Le Conseil général des Ponts et Chaussées, le Conseil général des Mines, le Comité consulta-

(1) Nous avons recueilli ces divers renseignements sur l'organisation de la Direction des chemins de fer dans l'Annuaire du Ministère des travaux publics de l'année 1909.

tif de la navigation et des ports, qui n'ont qu'une compétence accidentelle en matière de chemins de fer, et sont, par suite, les organes les moins importants ;

2° La Commission de vérification des comptes ;

3° Le Comité de l'exploitation technique ;

4° Le Comité consultatif des chemins de fer.

§ 2. *Organes n'ayant qu'une compétence accidentelle en matière de chemins de fer.* — Le Conseil général des Ponts et Chaussées, organisé par le décret du 15 septembre 1869 et par celui du 4 janvier 1906, comprend des inspecteurs généraux des Ponts et Chaussées ; le directeur des routes, de la navigation et des mines ; le directeur des chemins de fer ; le chef du service du personnel, de la comptabilité et du secrétariat du Ministère des Travaux publics. Il a des attributions générales, dont celles relatives aux chemins de fer ne constituent qu'une branche ; en cette matière spéciale, il a pour mission d'examiner les projets de travaux et les autorisations d'imputation de dépenses au compte d'établissement.

Le Conseil général des Mines peut être consulté pour les questions communes à l'industrie extractive et à l'industrie des transports.

Enfin, le Comité consultatif de la navigation et des ports peut avoir à se prononcer sur le régime des transports, spécialement au point de vue des tarifs intéressant la navigation et les ports.

§ 3. *De la Commission de vérification des comptes.* — Elle est chargée d'examiner, sur le rapport des inspecteurs des finances, le règlement des comptes des Compagnies auxquelles l'Etat est lié par des conventions financières.

Son organisation est l'œuvre du décret du 28 mars 1883 qui a remplacé les Commissions de vérification, établies, par les décrets de 1863, auprès de chaque réseau, par une Commission de vérification unique, afin d'éviter les diversités de vue et de jurisprudence.

Cette Commission se compose :

1° De deux conseillers d'Etat, dont l'un sera désigné comme président ;

2° De quatre membres désignés par le Ministre des Finances ;

3° De trois membres désignés par le Ministre des Travaux Publics.

Ces membres ont voix délibérative dans toutes les affaires.

En outre, la Commission comprend :

1° Les inspecteurs généraux des finances chargés du contrôle financier des Compagnies ;

2° Les ingénieurs en chef des Ponts et Chaussées ou des Mines, chargés du contrôle de l'exploitation de ces Compagnies, ou, en leur absence, les ingénieurs en chef adjoints appelés à les suppléer ;

3° Le directeur des chemins de fer au gouvernement général de l'Algérie.

Ces trois dernières catégories de membres n'ont voix délibérative que dans les affaires concernant le service dont ils sont chargés.

Enfin, sont adjoints à la Commission :

1° En qualité de rapporteurs, les inspecteurs des finances qui ont procédé à la vérification des comptes ;

2° Les auditeurs au Conseil d'Etat, désignés par le président pour remplir les fonctions de secrétaires de la Commission.

La Commission ne peut délibérer que si sept membres, au moins, sont présents, parmi ceux qui ont voix délibérative dans chaque affaire. La voix du président est d'ailleurs prépondérante, en cas de partage.

§ 4. *Du Comité de l'exploitation technique.*
— Le Comité de l'exploitation technique a été institué, en remplacement de l'ancienne « Commission des inventions et règlements », par un arrêté ministériel du 25 janvier 1879, et modifié, dans les détails de son organisation, par un certain nombre d'arrêtés postérieurs. Mais, au bout de quelques années, cette institution ayant rendu des services sérieux, le gouvernement a pensé qu'il y avait lieu de lui donner la sanction de l'autorité du Chef de l'Etat, et a édicté, par un décret du 17 octobre 1891, de nouvelles dispositions à son sujet. Ce Comité a été encore réorganisé par les décrets du 9 janvier 1900 et du 25 février 1903 ; il est actuellement régi par celui du 17 décembre 1906.

Le Comité de l'exploitation technique comprend des membres de droit et des membres nommés par arrêté du Ministre des Travaux Publics.

Sont membres de droit :

Le directeur des chemins de fer ; le directeur des routes, de la navigation et des mines ; le directeur du personnel et de la comptabilité ;

Le directeur du contrôle commercial ;

Le directeur du contrôle des chemins de fer d'intérêt général ;

Le directeur des chemins de fer de l'Etat ;

L'ingénieur en chef, chargé de l'inspection spéciale des chemins de fer de l'Etat ;

L'ingénieur en chef des Ponts et Chaussées ou des Mines, chef du service du contrôle du travail des agents des chemins de fer ;

L'ingénieur en chef du département de la Seine.

Les membres nommés par arrêté ministériel comprennent :

Un représentant du Ministre de la Guerre et un représentant du Ministre des Colonies, qui sont nommés, après avis du ministre intéressé ;

Quatorze membres du corps des Ponts et Chaussées ou des Mines, dont, au moins, un inspecteur général ;

Seize membres choisis parmi les personnes compétentes, dont deux jurisconsultes, un représentant de l'industrie de la construction du matériel des chemins de fer et des tramways, et trois anciens agents ayant appartenu respectivement aux ser-

vices actifs de l'exploitation, de la voie et de la traction des réseaux des chemins de fer français.

Le directeur des chemins de fer au gouvernement général de l'Algérie siège au Comité, avec voix délibérative pour les affaires intéressant l'Algérie. Il peut d'ailleurs être remplacé, en cas d'absence, par le correspondant, à Paris, de la direction des chemins de fer au gouvernement général de l'Algérie.

Les ingénieurs en chef du contrôle de l'exploitation des chemins de fer d'intérêt général et les contrôleurs généraux ont entrée au Comité, avec voix consultative. Ils sont, en principe, chargés de la préparation des rapports des affaires courantes, concernant leur service, qui sont soumises au Comité.

Les ingénieurs adjoints à la direction des chemins de fer ont également entrée au Comité avec voix consultative.

Un des membres du Comité, désigné par arrêté ministériel, remplit les fonctions de secrétaire.

Quatre secrétaires adjoints, pris parmi les ingénieurs des Ponts et Chaussées ou des Mines, sont attachés au Comité par arrêté ministériel. Ils ont voix consultative et peuvent être appelés, en même temps que les membres du Comité, les ingénieurs en chef du contrôle et les contrôleurs généraux, à présenter des rapports.

Le rapporteur et le secrétaire de la Commission centrale des machines à vapeur sont autorisés à

assister aux séances du Comité en qualité d'auditeurs.

Le Comité est présidé par le Ministre des Travaux Publics. Un vice-président, choisi parmi les inspecteurs généraux des Ponts et Chaussées ou des Mines, membres du Comité, est nommé chaque année, par arrêté ministériel, pour présider les séances en l'absence du ministre, désigner les rapporteurs, et, d'une façon générale, assurer la marche du service. Si le vice-président est absent ou empêché, il est remplacé par le plus ancien des Inspecteurs généraux des Ponts et Chaussées ou des Mines, membres du Comité.

Les membres du Comité sont nommés pour deux ans, et les membres sortants peuvent être renommés.

Les membres qui n'exercent plus les fonctions, ayant motivé leur nomination, cessent, de plein droit, de faire partie du Comité. Ils sont immédiatement remplacés par des membres appartenant aux catégories qu'ils représentaient eux-mêmes.

Les fonctions des membres du Comité sont gratuites.

Les réunions du Comité ont lieu, normalement, une fois par semaine, à jour et heures fixes. Des séances extraordinaires peuvent être provoquées par le vice-président, sur l'invitation du ministre ou de sa propre initiative.

Des Commissions spéciales peuvent enfin être instituées par le vice-président, d'accord avec le

directeur des chemins de fer, pour l'examen préalable des affaires. Les membres en sont désignés par le vice-président qui est, ainsi que le directeur des chemins de fer, membre de droit de toutes les Commissions.

Le Comité de l'exploitation technique a pour fonctions de délibérer sur toutes les questions qui lui sont soumises par le ministre, relativement à la police, la sûreté et l'usage des chemins de fer et des tramways. Il est, notamment, appelé à émettre un avis sur :

1° Les règlements généraux et spéciaux d'exploitation, ainsi que sur leur application et sur leur interprétation ;

2° L'application, en matière de chemins de fer, des lois, décrets ou arrêtés relatifs aux accidents dont les ouvriers sont victimes, à la limitation et à la réglementation du travail des agents, aux contraventions commises par les exploitants ;

3° Les accidents de chemins de fer, la recherche de leurs causes et les mesures à prendre pour en éviter le retour ;

4° L'entretien, le fonctionnement, la répartition, l'augmentation, la mise en réforme du matériel fixe et du matériel roulant ;

5° Les modifications et améliorations dans la marche et le service des trains et la création de nouveaux trains ;

6° L'aménagement des gares et stations et l'effectif du personnel ;

- 7° La police des gares et de leurs cours ;
- 8° Le classement et la réglementation des passages à niveau ;
- 9° Les inventions concernant les chemins de fer ;
- 10° Les conditions d'établissement et de fonctionnement des chemins de fer étrangers.

Enfin, toute initiative est laissée au Comité, pour présenter, lui-même, les propositions qu'il jugerait utile de soumettre au ministre.

Le Comité délibère sur un rapport écrit. Les rapports sont distribués deux jours au moins avant la séance à l'ordre du jour de laquelle ils sont inscrits.

Le Comité peut, avec l'assentiment du ministre, procéder à des enquêtes, et entendre toute personne dont il juge l'audition utile pour compléter les diverses discussions qui peuvent avoir eu lieu.

Les délibérations sont prises à la majorité des voix, et, en cas de partage, la voix du vice-président est prépondérante. Elles sont ensuite transcrites, par les soins du secrétaire, sur le registre des délibérations, et sont envoyées enfin au ministre, avec les dossiers de chaque affaire.

§ 5. *Du Comité consultatif des chemins de fer.*

— Le Comité consultatif des chemins de fer, institué par un décret du 31 janvier 1878, a été réorganisé successivement par les décrets du 24 no-

vembre 1880, du 7 septembre 1887, du 19 décembre 1889, du 18 septembre 1893, du 17 août 1898. Il est aujourd'hui régi par le décret du 2 janvier 1907.

Il comprend des membres de droit et des membres nommés par décret. Les membres de droit sont :

Les anciens ministres des Travaux publics, faisant partie du Parlement ;

Les présidents de la Commission des chemins de fer et de la Commission des douanes du Sénat ;

Les présidents de la Commission des travaux publics, des chemins de fer et des voies de communication et de la Commission des douanes de la Chambre des Députés ;

Le président de la section des travaux publics et des postes et télégraphes, de l'agriculture, du commerce et de l'industrie, du travail et de la prévoyance sociale du Conseil d'Etat ;

Le directeur des chemins de fer au Ministère des Travaux publics ;

Le directeur des routes, de la navigation et des mines ;

Le directeur du personnel et de la comptabilité au Ministère des Travaux publics ;

Le directeur du contrôle commercial des chemins de fer.

Le vice-président du Comité de l'exploitation technique ;

Le directeur des chemins de fer de l'Etat.

Les membres nommés par décret comprennent :

Douze sénateurs et vingt députés ;

Cinq conseillers d'Etat de la section des travaux publics ;

Deux membres de la Cour de cassation ;

Un membre de la Cour des comptes ;

Un membre du Conseil municipal de Paris et un membre du Conseil général de la Seine ;

Cinq représentants du ministère des finances, du ministère de l'agriculture ; trois représentants du ministère du commerce et de l'industrie ; deux représentants du ministère du travail et de la prévoyance sociale, du ministère des colonies ; un représentant du ministère des affaires étrangères, de l'intérieur, de la guerre, du sous-secrétariat d'Etat des postes et des télégraphes ;

Cinq membres du corps des Ponts et Chaussées.

Un membre du corps des Mines ;

Un membre du Comité consultatif et deux membres des Chambres consultatives des arts et manufactures ;

Trois ingénieurs civils ;

Un membre du Tribunal de commerce de la Seine ;

Douze membres des Chambres de commerce de Paris et des départements ;

Sept membres de la Société nationale d'agriculture de France, de la Société nationale d'encouragement à l'agriculture, de la Société des agriculteurs de France ;

Un représentant de l'industrie minière ;

Un membre de la Commission permanente du Congrès international des chemins de fer ;

Deux représentants des ouvriers et employés des Compagnies ;

etc..., etc...

Certains autres fonctionnaires peuvent siéger au Comité, mais n'y ont voix délibérative que pour les affaires concernant leur service. Ce sont les directeurs du contrôle des chemins de fer et l'ingénieur en chef chargé de l'inspection des chemins de fer de l'Etat.

Le directeur des chemins de fer au gouvernement général de l'Algérie siège également au Comité, avec voix délibérative pour les affaires intéressant l'Algérie. En cas d'absence, il est remplacé, comme au Comité de l'exploitation technique, par le correspondant, à Paris, de la direction des chemins de fer au gouvernement général de l'Algérie.

Un secrétaire avec voix délibérative, et trois secrétaires adjoints avec voix consultative, pris parmi les maîtres des requêtes ou les auditeurs au Conseil d'Etat appartenant à la section des travaux publics, sont attachés au Comité par arrêté ministériel.

Le secrétaire et les secrétaires adjoints peuvent être appelés, concurremment avec les membres du Comité, à présenter des rapports. Quatre auditeurs au Conseil d'Etat, nommés par arrêté ministériel et choisis dans la section des travaux publics, sont

adjoints au Comité, avec voix consultative, et sont spécialement chargés des rapports pour les affaires de peu d'importance.

Le Comité est présidé par le Ministre des Travaux publics. Mais un vice-président est nommé, chaque année, par arrêté ministériel, pour présider les séances en l'absence du ministre, et, d'une façon générale, assurer la marche du service.

Le décret nommant les membres du Comité est rendu sur la proposition du Ministre des Travaux publics ; mais, pour ceux d'entre eux qui représentent les divers ministères, la nomination doit être précédée de l'avis du ministre intéressé. Cependant, par application du décret du 3 novembre 1906, sont nommés, par décret rendu sur la proposition du Ministre du Commerce :

1° Les trois représentants du Ministre du Commerce et de l'Industrie ;

2° Le membre du Tribunal de commerce de la Seine ;

3° Les douze membres des Chambres de commerce de Paris et des départements ;

4° Le membre du Comité consultatif des arts et manufactures ;

5° Les deux membres des Chambres consultatives des arts et manufactures.

Les membres, dont la nomination n'avait été motivée que par leurs fonctions antérieures, cessent de plein droit de faire partie du Comité, dès qu'ils n'exercent plus lesdites fonctions. Ils sont

remplacés immédiatement par des membres appartenant aux catégories qu'ils représentaient eux-mêmes.

Les membres du Comité sont nommés pour deux ans, mais les membres sortants peuvent être renommés.

Enfin, les fonctions de membre du Comité consultatif sont gratuites.

Afin de ne pas obliger le Comité tout entier à se réunir trop souvent, il a été institué, dans son sein, une section permanente, chargée de délibérer et de fournir son avis sur les affaires courantes.

Cette section est présidée par le Ministre des Travaux Publics, et, en son absence, par le vice-président.

Elle se compose de membres de droit et de membres désignés annuellement par le ministre.

Les membres de droit sont : le directeur des chemins de fer, le directeur des routes, de la navigation et des mines, le directeur du personnel et de la comptabilité au ministère des travaux publics, le directeur du contrôle commercial, le directeur des chemins de fer de l'Etat.

Mais, en outre, doivent être désignés annuellement par le ministre :

Trois sénateurs, dont le président de la Commission des chemins de fer ;

Cinq députés, dont le président de la Commission des travaux publics, des chemins de fer et des voies de communication.

Cinq conseillers d'Etat appartenant à la section des travaux publics ;

Un membre de la Cour de cassation ;

Un membre de la Cour des comptes ;

Un membre du Conseil municipal de Paris ;

Trois représentants du ministère du commerce et de l'industrie, deux représentants du ministère des finances, un représentant du ministère du travail et de la prévoyance sociale, un représentant du ministère de l'agriculture ;

Trois membres des corps des Ponts et Chaussées et des Mines ;

Quatorze représentants du commerce, de l'industrie et de l'agriculture ;

Trois ingénieurs civils ;

Un représentant des ouvriers et employés des Compagnies ;

etc..., etc...

Les directeurs de contrôle et l'ingénieur en chef chargé de l'inspection spéciale des chemins de fer de l'Etat ont entrée à la section permanente, avec voix délibérative pour les affaires de leur service, et avec voix consultative pour le reste. De même, le directeur des chemins de fer au gouvernement général de l'Algérie a voix délibérative à la section permanente pour les affaires intéressant l'Algérie.

Le secrétaire, les secrétaires adjoints et les rapporteurs adjoints du Comité sont attachés, avec cette même qualité, à la section permanente.

Quant aux membres du Comité ne faisant pas

partie de la section permanente, ils y ont cependant entrée.

Enfin, des Commissions spéciales, dont les membres sont désignés par le vice-président, peuvent être instituées, dans le sein de la section permanente, pour l'examen préalable des affaires.

Telle est l'organisation générale du Comité consultatif des chemins de fer.

Ce Comité ne peut, il est vrai, qu'émettre des avis, mais cela ne l'empêche pas d'avoir des attributions importantes. En pratique, en effet, ces avis sont à peu près toujours suivis par le ministre, et, par suite, ont une force toute spéciale. En outre, les matières sur lesquelles il est appelé à se prononcer sont, comme nous allons le voir, aussi nombreuses que variées. Ainsi, il doit émettre un avis :

1° Sur l'homologation des tarifs ;

2° Sur l'interprétation des actes de concession, des cahiers des charges, des lois et règlements relatifs à l'exploitation commerciale ;

3° Sur les traités passés par les Administrations des chemins de fer et soumis à l'approbation du ministre ;

4° Sur les demandes d'établissement de stations ou de haltes sur les lignes en exploitation ;

5° Sur les rapports des administrations de chemins de fer entre elles ou avec les concessionnaires des embranchements ;

6° Sur les demandes en autorisation d'émission d'obligations ;

7° Sur toutes les questions qui lui sont soumises par le ministre, relativement à l'établissement et à l'exploitation des chemins de fer d'intérêt général et même d'intérêt local et des tramways, notamment sur le mode à adopter pour la mise en exploitation des lignes nouvelles, sur le rachat des concessions ou la fusion des Compagnies ;

8° Sur l'organisation, par les soins des Compagnies, de caisses de retraites, d'économats et de toutes autres institutions analogues.

Parmi toutes ces affaires, les unes sont portées devant l'Assemblée générale du Comité, les autres devant la section permanente. Sont portées devant l'Assemblée générale du Comité, celles qui, à raison de leur importance, lui sont renvoyées, soit par le ministre, soit par le vice-président, d'office ou à la demande de cinq membres au moins de la section permanente. Les autres restent à la section.

Le Comité se réunit en Assemblée générale toutes les fois que les nécessités du service l'exigent. Quant à la section, elle se réunit, normalement, une fois par semaine.

Enfin, le Comité peut, avec l'assentiment du ministre, procéder à des enquêtes. Il entend les personnes dont il juge l'audition utile pour éclairer ses délibérations, après les avoir convoquées, soit spontanément, soit sur leur demande.

De cette longue étude, il résulte que les organes chargés du contrôle des chemins de fer se divisent en deux groupes bien distincts. Les uns,

placés auprès des concessionnaires, n'ont, par eux-mêmes, aucun pouvoir de décision définitive, mais doivent suivre, pour ainsi dire pas à pas, tous les actes de la gestion des Compagnies, exercer sur elles une surveillance de tous les instants, et mettre l'Administration centrale au courant des faits qu'ils peuvent avoir constatés. Les autres, comprenant le ministre et les organes placés autour de lui, sont chargés d'exercer une surveillance à un point de vue plus élevé et plus général, de préparer et de prendre, en dernier ressort, toutes les décisions utiles en la matière, et, enfin, d'assurer la centralisation dans le service du contrôle.

Appendice. — PROJETS DE RÉFORME DU CONTRÔLE

DES CHEMINS DE FER

Proposition Lafferre du 7 février 1907. — Cette proposition a pour but, dans ses grandes lignes, d'abord de supprimer les directions du contrôle des grands réseaux et d'y substituer, pour l'ensemble de tous les réseaux, deux chefs de service, l'un affecté aux voies et bâtiments, et l'autre à l'exploitation technique, afin d'assurer l'unité d'occupations du personnel, et, en second lieu, de supprimer également la direction des chemins de fer, afin d'établir une liaison plus étroite entre le ministre et les chefs des différents services.

Puis, entrant dans les détails, M. Lafferre propose :

1° Une meilleure préparation du personnel à ses fonctions, et, dans ce but, le recrutement exclusif de ce personnel, par voie de concours, en ce qui concerne les emplois de début, afin de faire disparaître le caractère « d'emprunt » de la plupart des éléments dont il se compose ;

2° D'assurer la stabilité du personnel du contrôle et son indépendance vis-à-vis des agents des Compagnies ;

3° De rattacher au ministère du travail et de la prévoyance sociale le service du contrôle du travail des agents de chemins de fer ;

Et beaucoup d'autres réformes de détail.

Projet Barthou de 1908. — Dans le projet de budget de 1909, M. Barthou, ministre des travaux publics, avait préparé une refonte complète du contrôle, dont la caractéristique était la suppression des deux directions du contrôle de l'exploitation commerciale et du contrôle du travail. L'exposé des motifs prévoyait des décrets dont il ne faisait connaître ni la teneur, ni le sens, et, sauf les quelques points ci-après, l'ensemble du projet de réforme était obscur. D'après ce projet, les contrôleurs généraux et inspecteurs principaux ou particuliers de l'exploitation commerciale seraient devenus des « contrôleurs généraux » et « inspecteurs administratifs » de l'exploitation des chemins de fer. Ces fonctionnaires, sous la seule autorité des ingé-

nieurs, directeurs du contrôle de leurs réseaux respectifs, auraient été chargés de tout ce qui concerne le mouvement, la circulation des trains, le service dans les gares, l'étude des questions économiques et commerciales, en un mot, de toutes les affaires n'ayant pas un caractère spécialement technique. Enfin, les commissaires de surveillance administrative, devenus des « contrôleurs administratifs », étaient placés uniquement sous l'autorité des « inspecteurs administratifs » de l'exploitation, dont ils devenaient les commis.

Mais la Commission du budget a repoussé ce projet de réorganisation ; elle a voulu conserver au contrôle commercial et au contrôle du travail leur mobilité, et ne pas figer ces deux services dans les limites de chaque réseau.

CHAPITRE III

LIMITES DU DROIT D'INTERVENTION DE L'ÉTAT EN MATIÈRE D'EXPLOITATION DE CHEMINS DE FER

Le droit d'intervention de l'Etat en matière de chemins de fer, bien que très étendu, n'est cependant pas, dans notre législation, un droit absolu, permettant à son titulaire d'agir, à l'égard des Compagnies, tout à fait à sa guise, et sans d'autres limites que son bon plaisir. Ce droit est, au moins dans certains cas, expressément limité ; mais à ce point de vue, des principes très divers dominent notre droit et lorsqu'on veut déterminer ces limites, il est très difficile et même impossible de donner des solutions d'ensemble : en effet, tantôt l'administration a des pouvoirs absolument discrétionnaires, en face desquels les Compagnies sont dépourvues des garanties les plus élémentaires, tantôt ses droits sont strictement limités par les contrats, tantôt enfin, elle n'a sur celles-ci aucune action pour les contraindre à réaliser une amélioration. Cependant, même dans cette dernière hypothèse, l'Etat « peut agir vis-à-vis des Compagnies par voie de suggestion et de contrôle, il peut se faire l'interprète puissant des vœux et des plaintes du

public. Quand il conseille une réforme ou une amélioration à une Compagnie, celle-ci est, sans doute, libre de l'accepter ou de la refuser, dans les limites de son cahier des charges ; mais c'est pour elle une grande responsabilité que de la refuser sans raison, que de repousser des avis et des demandes venant de si haut. L'Etat, n'eût-il que ce simple rôle de conseiller, qu'il posséderait encore une grande force, un grand moyen d'action. Mais, l'Etat n'est pas seulement un conseiller bénévole, prêchant le progrès comme un prophète ou un apôtre, il a une arme terrible : c'est le droit de rachat » (1), dont l'idée gagnerait certainement du terrain, si l'exploitation des Compagnies restait trop manifestement au-dessous des besoins du public et des nécessités économiques du moment.

Après l'exposé de ces idées générales, il nous paraît utile de serrer de plus près la question, en examinant les différents points de vue auxquels peuvent s'exercer les droits de l'Etat et en voyant, pour chacun d'eux, la limite exacte où doit s'arrêter l'intervention des pouvoirs publics.

D'abord, pour tout ce qui est relatif à la sécurité des transports, les droits de l'Etat ont pour base son pouvoir de police générale applicable à tout le territoire et sont absolument discrétionnaires. Le Ministre peut imposer, à son gré, toutes

(1) Paul Leroy-Beaulieu. — *Economiste français* du 7 septembre 1878.

les mesures qu'il considère comme utiles, sans qu'il soit possible de trouver une limite sérieuse à sa véritable omnipotence, source possible de nombreux abus, s'il se laisse entraîner par des influences, venant de la politique ou de la finance, et pouvant l'écarter du souci strictement limité de la sécurité dans les transports. Sur ce point, la seule garantie des Compagnies réside, semble-t-il, dans « l'association financière » existant entre elles et l'Etat ; en effet, celui-ci devant, par suite du jeu de la garantie d'intérêts, supporter le contre-coup de leurs incartades pécuniaires, le Ministre ne peut guère abuser de son pouvoir, même discrétionnaire, pour imposer aux Compagnies des dépenses exagérées et inutiles.

Une seconde matière sur laquelle, en principe, les droits du Ministre sont également absolus, c'est l'horaire et le nombre des trains mis en circulation. Or, si ce pouvoir discrétionnaire peut se comprendre en ce qui concerne la sécurité, et encore, à condition qu'il n'y ait pas d'abus, il est ici, à presque tous les points de vue, absolument exagéré et hors de proportion avec ce que peut exiger la sauvegarde de l'intérêt public. Dans son rapport au roi, à l'appui de l'ordonnance de 1846, M. Dumon, ministre des Travaux publics, avait bien essayé de justifier ce pouvoir absolu du Ministre, mais par des arguments qui, s'ils pouvaient avoir une certaine valeur au début de l'exploitation des chemins de fer, ne portent plus actuellement. Il

affirmait que les Compagnies peuvent se tromper dans l'appréciation des besoins du public et que l'Etat doit être là pour redresser leurs erreurs ; or, c'est là un argument auquel la réponse est aujourd'hui facile, comme nous le verrons dans un instant.

D'abord, en ce qui concerne la répartition des trains dans la journée, cette question touchant, dans une certaine mesure à la sécurité, on peut, dans cette limite, admettre une intervention active de la part du ministre ; mais si on l'envisage au point de vue de la satisfaction des besoins du public, il est absolument hors de discussion que les Compagnies sont les premières intéressées à faire circuler leurs trains aux heures où elles présument qu'ils doivent être les mieux utilisés. Il semble, de même, qu'en ce qui concerne la fixation de ces heures, elles doivent être, par suite de la longue expérience qu'elles ont pu acquérir à ce sujet, au moins aussi bien placées que l'Administration pour y procéder. Ainsi, les représentants de l'Etat ne devraient avoir, en cette matière, qu'un rôle tout à fait minime à jouer, les Compagnies étant parfaitement à même de satisfaire tous les intérêts en présence. Leur intervention peut cependant se justifier dans certaines hypothèses de détail, telles, par exemple, que celle où, sur la limite de deux réseaux, il s'agit d'assurer une correspondance, alors que l'une des Compagnies peut avoir intérêt à ce qu'il ne soit pas fait usage des

voies de communication exploitées par l'autre. Mais, cela ne détruit nullement le principe, que nous avons énoncé, il y a un instant.

La question est certainement plus délicate, en ce qui concerne le nombre des trains, car, ici, il est possible que de sérieuses divergences s'élèvent entre les intérêts du public et les intérêts des Compagnies. Mais, en dépit de cette éventualité, il est tout à fait inadmissible de donner au Ministre des pouvoirs absolus en la matière. En effet, une augmentation, même assez faible, du nombre des trains, entraînerait immédiatement des charges financières beaucoup plus lourdes pour l'entreprise et pourrait même facilement arriver à absorber tous ses bénéfices. Par suite, donner au Ministre un pouvoir absolu sur le nombre des trains, équivalant à un abandon non moins absolu, entre ses mains, des résultats commerciaux de l'entreprise. Les contrats de concession ont reconnu eux-mêmes implicitement cette exagération des pouvoirs de l'Administration, puisqu'ils accordent, depuis quelque temps, aux Compagnies, certaines garanties contre ses exigences possibles : ainsi, lors de la concession des lignes secondaires en 1883, il fut stipulé que l'Administration ne pourrait exiger des Compagnies un nombre de trains supérieur au minimum, fixé à trois par jour, dans chaque sens, que lorsque la recette atteindrait un chiffre déterminé. Ainsi que nous l'avons montré par avance, cette limitation des droits du contrôle est fort utile, à condition cependant qu'en vue de la sau-

vegarde de l'intérêt public, l'Administration ait toujours le droit, qui lui est d'ailleurs souvent reconnu en fait, depuis quelques années, d'exiger l'augmentation du nombre des trains, à charge, par elle, d'en supporter les frais, tant que les recettes n'aurent pas atteint le chiffre stipulé dans les contrats.

Enfin, l'Administration a encore un pouvoir absolu en matière d'homologation de tarifs.

Il importe d'abord de noter que le maximum des taxes que les Compagnies sont autorisées à percevoir, est fixé par le cahier des charges, sous le nom de « tarif légal ». Mais les Compagnies ne sont pas tenues de ne percevoir que ce « tarif légal » : si elles estiment que les taxes élevées, qui le constituent, peuvent nuire au développement de leur trafic, elles sont incontestablement en droit de les abaisser, autant qu'elles le jugeront utile, mais sous une réserve capitale résultant de ce que dans notre droit « aucune taxe, de quelque nature qu'elle soit, ne peut être perçue par les Compagnies, qu'en vertu d'une homologation du Ministre des Travaux publics » (1), qui statue après enquête et jouit d'un pouvoir absolu.

Le sens du mot « homologation » a été longtemps discuté. Dès le début, les Compagnies ont toujours soutenu que les droits du Ministre se

(1) Article 44 de l'ordonnance du 15 novembre 1846, reproduit par le décret du 1^{er} mars 1901.

bornaient à vérifier si les tarifs proposés n'ont rien de contraire aux lois, aux règlements et aux cahiers des charges et que, ces conditions accomplies, l'homologation devait nécessairement être accordée. A l'appui de cette opinion, elles faisaient valoir leur liberté, stipulée au cahier des charges, de percevoir telle taxe qui leur paraîtrait la plus avantageuse, pourvu qu'elle ne dépasse pas le maximum fixé d'avance, et, pour les taxes établies dans ces limites, elles prétendaient que le Ministre n'avait pas le droit de refuser son approbation, par le seul fait qu'elles lui paraissaient trop élevées (1). De son côté, l'Administration n'a jamais voulu considérer l'homologation comme une simple formalité d'enregistrement et a toujours soutenu qu'il appartenait à l'autorité supérieure d'examiner les tarifs proposés par les Compagnies, au point de vue des besoins généraux du commerce et au point de vue de la saine équité qui doit présider à ses transactions, ce qui lui donnait, en la matière, un véritable droit d'approbation (2). D'ailleurs, en 1857, le Ministre des Tra-

(1) Cette opinion fut exposée, devant le Conseil d'Etat, en 1850, par M. Marc, directeur de la Compagnie d'Orléans et par M. Jullien, directeur du chemin de fer de Lyon. Elle fut formulée à nouveau, devant la Commission d'enquête, instituée en 1853, pour l'étude des mesures les plus propres à garantir la régularité et la sûreté de la circulation. Elle ne fut d'ailleurs admise ni par la Commission, ni par le Conseil d'Etat.

(2) Cette thèse fut, à plusieurs reprises soutenue devant les Chambres. Ainsi elle fut affirmée, en 1843, devant la

vaux publics profita du remaniement du cahier des charges des diverses Compagnies pour y introduire une clause d'où il résultât nettement, qu'aucune modification ne pourrait désormais se produire sans le consentement du Gouvernement. Cette controverse fut par ce fait solutionnée dans le sens qu'avaient toujours indiqué les pouvoirs publics.

Ainsi la Compagnie a l'initiative des modifications à apporter aux tarifs existants, mais ses propositions doivent être approuvées, ou, en termes techniques, homologuées par le Ministre qui peut, à son gré, accorder ou refuser l'homologation, ou encore la subordonner à certaines conditions, qui seront obligatoires pour la Compagnie, si elle ne veut pas s'exposer à un refus. Cependant, l'initiative appartenant aux Compagnies, il en résulte que le Ministre ne peut qu'homologuer ou rejeter en bloc leurs propositions, sans avoir le droit d'y apporter des modifications, d'approuver les unes, de rejeter les autres.

Cette intervention de l'Administration, sur la question des tarifs, est d'ailleurs entièrement justifiable, car c'est là une matière où les intérêts du public et ceux des Compagnies sont le plus exposés à se trouver en opposition.

Chambre des pairs par le Comte Daru, rapporteur du projet de loi sur les chemins de fer de Lyon à Avignon et en 1851 devant l'Assemblée législative (M. U. du 21 juillet 1843 et du 13 mai 1851).

Les chemins de fer, nous l'avons déjà vu (1), doivent fatalement en arriver à être exploités par monopole et, dans ces conditions, on ne peut évidemment, par respect pour le principe de la liberté du commerce et de l'industrie, permettre aux Compagnies de n'obéir, dans l'établissement des tarifs, qu'à leurs convenances et de n'écouter que leurs intérêts ; en effet, toutes les fois qu'elles seraient obligées d'opter entre l'intérêt général et leur intérêt particulier, elles ne pourraient que se laisser guider par celui-ci. Cependant, il faut reconnaître qu'il serait conforme à l'intérêt bien entendu des Compagnies de réduire leur gain sur chaque transport, dans l'espoir, très souvent réalisé en fait, d'obtenir un accroissement de transport qui les dédommage du sacrifice passager consenti par elles.

D'autre part, du moment qu'elles seraient maîtresses absolues des tarifs, elles pourraient très bien n'accorder des avantages qu'à tel ou tel centre de consommation ou de production et en exclure tel ou tel autre, absolument à leur gré, bien que ces différents centres se trouvent dans des conditions similaires. Une telle situation aboutirait rapidement, si l'on n'y prenait garde, à créer de nouveaux courants commerciaux ou à modifier des courants préexistants de telle sorte que

(1) Voir : Justification du droit d'intervention de l'Etat, p. 18.

les conditions de la concurrence seraient vite faussées d'une façon tout à fait arbitraire. Cette inégalité de traitement pourrait même aboutir à ruiner les industries au détriment desquelles elle s'exercerait, ce qui rendrait les Compagnies maîtresses de la fortune publique. D'ailleurs, puisque l'exploitation des chemins de fer constitue un service public, il est juste que tout le monde puisse profiter de ce mode de transport dans les mêmes conditions : le principe de l'égalité des taxes apparaît ainsi comme un correctif nécessaire du privilège de l'exploitant. Or, le respect de ce principe ne sera imposé que si l'Etat, lors de l'établissement ou de la modification des taxes, peut vérifier si le nouveau tarif satisfait à cette condition et s'il ne favorise pas abusivement telle ou telle catégorie d'industriels ou de consommateurs.

De toutes ces considérations, il résulte clairement que l'intervention de l'Etat en matière d'établissement de tarifs est nécessaire ; mais il ne s'ensuit pas que son action doive se substituer complètement à celle de la Compagnie. Les concessionnaires étant exposés à subir les risques de l'entreprise, il est naturel qu'ils aient un certain droit dans la fixation des taxes, et, entre autres, qu'ils puissent proposer les modifications leur paraissant les plus avantageuses et juger de leur opportunité.

Malgré ce droit d'initiative des Compagnies, il reste encore au Ministre un pouvoir important, dont il lui est possible d'user d'une façon portant atteinte aux intérêts des Compagnies : dans ce cas,

c'est encore, semble-t-il, dans l'association financière existant entre elles et l'Etat, que l'on trouve la meilleure garantie.

Telles sont les trois grandes hypothèses dans lesquelles le Ministre a un pouvoir absolu. Nous allons maintenant étudier rapidement celles où il voit son action plus ou moins limitée.

En ce qui concerne le matériel, aucune commande ne peut, il est vrai, être faite, sans l'approbation du Ministre à qui tous les projets de marché doivent être communiqués, ainsi que les plans et dessins nécessaires et qui peut imposer toutes les modifications qu'il considère comme utiles. Mais, en dehors des cas où la question de la sécurité est en jeu, les pouvoirs de l'Etat se trouvent quand même sensiblement limités. D'abord, dans les modifications qu'il impose, le Ministre ne peut s'écarter des conditions essentielles stipulées dans l'acte qui a servi de base à la concession; or, c'est déjà là une limitation sensible apportée à son action. De même, se pose la question de savoir si le Ministre peut, dans l'intérêt de l'industrie nationale, interdire aux Compagnies les commandes de matériel à l'étranger. On s'est souvent occupé de cette question et plusieurs tentatives ont été faites pour que le Ministre oblige les Compagnies à réserver leurs commandes à l'industrie française (1). Mais c'est là une prétention absolu-

(1) En décembre 1907, M. Siegfried déposait sur le bureau de la Chambre des Députés, un projet de résolution,

ment exagérée, en même temps que la manifestation d'un esprit contre lequel il convient de s'élever nettement. Les constructeurs français sont, en effet, protégés par les droits de douane très élevés qui frappent l'entrée en France des locomotives achetées à l'étranger, et cette protection paraît largement suffisante. « D'ailleurs, en droit, le Ministre des travaux publics ne puise dans aucune loi, ni dans aucun décret, le pouvoir d'exiger des Compagnies qu'elles s'adressent à l'industrie française plutôt qu'à l'industrie étrangère : il ne peut procéder qu'en vertu d'une invitation générale ayant pour but que ce soit d'abord à l'industrie française que s'adressent les commandes. » (1) Mais, pour arriver à ce but, il faut qu'un accord intervienne entre lui et les Compagnies, car il ne

ainsi conçu : « La Chambre invite le gouvernement à user de ses droits de contrôle vis-à-vis des Compagnies de chemins de fer, en vue de les amener à réserver, dans la plus large mesure possible, à l'industrie nationale leurs commandes de matériel, et à les répartir sur un nombre d'années suffisant pour permettre aux industriels français de s'outiller en conséquence. »

De même, dans une lettre du 23 novembre 1907, la Chambre syndicale des fabricants et des constructeurs de matériel pour chemins de fer invitait le Ministre des travaux publics à ne pas autoriser les Compagnies à passer des commandes à l'étranger, afin que l'intégralité en fut réservée aux ateliers français.

(1) Interpellation Leydet et A. Girard en novembre 1906 ; Discours du Ministre.

peut pas les mettre à la merci d'un trust ou d'une entente de constructeurs français.

En ce qui concerne l'organisation des divers services, le Ministre a le droit de prescrire les mesures nécessaires à la bonne exploitation, pourvu qu'il n'aille pas à l'encontre des droits et de la liberté d'action réservés à la Compagnie par le contrat, sauf, bien entendu, en matière de sécurité où il conserve son pouvoir discrétionnaire.

Pour les questions relatives à la durée du travail des agents, il appartient d'abord incontestablement au Ministre d'interdire absolument que ceux dont le service intéresse la sûreté de la circulation aient à fournir une durée de travail exagérée, car leur fatigue excessive pourrait facilement amener des accidents. Mais, en dehors de cette hypothèse, si le Ministre prend sur lui de procurer, aux employés des chemins de fer, une situation plus avantageuse, au point de vue de la durée du travail, que celle qui est assurée par la loi aux autres travailleurs, il franchit, sans raison justifiable, les limites des pouvoirs qui lui ont été conférés et impose aux concessionnaires des charges auxquelles ils étaient en droit de ne pas s'attendre. Au contraire, si le législateur a modifié les règles générales relatives à la durée du travail, l'application de ces innovations à l'industrie des chemins de fer peut nécessiter des mesures spéciales qui sont alors de la compétence du Ministre des travaux publics : en effet, dans l'exploitation des voies ferrées, une réglementation unifor-

me de la durée du travail serait absolument injuste, par ce fait que l'intensité de l'effort que l'on demande aux divers agents n'est pas du tout comparable et que, par exemple, on ne saurait exiger, des mécaniciens des grands express, autant d'heures de service que des mécaniciens des trains de marchandises ou des employés des petites gares. C'est alors au Ministre à faire l'application des règles générales aux diverses catégories d'agents.

Une matière assez complexe, dont nous devons maintenant nous occuper, consiste dans le fonctionnement industriel et commercial de l'entreprise, l'efficacité, la régularité et le prix de ses services. Sur toutes ces questions, les droits du Ministre sont limités en ce sens qu'il ne peut imposer ou interdire une mesure déterminée que si un texte formel l'y autorise : c'est là le principe admis dans notre droit. Cependant il peut pourvoir à l'insuffisance des installations des gares, du personnel, ou encore du matériel, si la Compagnie en était réduite à ne pas pouvoir assurer, dans les circonstances normales, la marche du service. Pour cela, il doit d'abord adresser à la Compagnie une simple invitation par laquelle il lui demande de prendre des mesures nécessaires pour qu'elle puisse remplir ses obligations ; mais il n'a, jusqu'alors, nullement le droit de déterminer lui-même les moyens qu'elle doit employer pour atteindre le but qu'il l'a invitée à réaliser. Ce n'est qu'ensuite, si la Compagnie n'a tenu aucun compte

de la demande qui lui a été adressée, ou bien si elle n'a pris que des mesures insuffisamment efficaces pour lui donner satisfaction, que le Ministre pourra prescrire des dispositions précises, de nature à amener la réalisation des désirs qu'il avait d'abord émis.

Telles sont les principales hypothèses dans lesquelles le Ministre a sur les Compagnies des moyens d'action limités. Mais, il y a un certain nombre d'autres cas, dans lesquels la puissance publique est dépourvue de toute autorité effective et n'a aucun moyen de s'imposer aux Compagnies. Il en est ainsi en ce qui concerne toutes les questions relatives aux améliorations ou extensions de service, non prévues au cahier des charges : l'Administration est absolument dépourvue de moyens pour les imposer, si nécessaires qu'elles lui paraissent. Or, il serait, semble-t-il, à souhaiter que l'on accordât au Ministre un certain pouvoir à ce sujet, mais moyennant une indemnité à allouer aux Compagnies, à raison de la charge nouvelle qu'elles auraient à supporter. Cette réforme, pourrait-on dire, serait de nature à compromettre les finances publiques ; mais en réalité, lorsque celles-ci paraîtraient en danger, il serait toujours possible de mettre une partie des dépenses à la charge des localités intéressées, ce qui dégrèverait d'autant le budget.

Le Ministre est également tout à fait désarmé, en ce qui concerne les projets de travaux, une fois qu'ils ont été approuvés. Il est alors dans l'impos-

sibilité absolue d'y rien ajouter, sauf dans une seule hypothèse, dont il a déjà été question et qui est relative à son droit de pourvoir à l'insuffisance de l'installation des gares. Mais, par exemple, en ce qui concerne la création d'une gare nouvelle, il ne peut l'imposer à la Compagnie. Ici encore, l'octroi au Ministre d'un certain droit, moyennant une indemnité à accorder au concessionnaire, serait à souhaiter, car il pourra arriver souvent que l'intérêt public et l'intérêt de la Compagnie soient contraires ; et, dans ce cas, c'est lui seul qui peut être désigné pour statuer.

Nous en avons fini avec l'étude des limites des pouvoirs de l'Administration. Or cette étude nous amène à constater que le droit d'intervention de l'Etat, incontestablement nécessaire en principe, a chez nous des limites fixées d'une façon un peu désordonnée, et qu'il serait souvent très utile de rendre plus conformes aux véritables exigences de l'intérêt public et de l'intérêt des Compagnies, soit en diminuant dans certains cas les pouvoirs du Ministre, soit, d'autres fois, en les augmentant au contraire et le plus souvent en accordant aux Compagnies des indemnités destinées à les dédommager du préjudice qu'elles pourraient être appelées à subir.

DEUXIÈME PARTIE

OBJET DE L'INTERVENTION DE L'ETAT

Maintenant que nous avons étudié, pour ainsi dire en lui-même, le droit d'intervention et de contrôle de l'Etat en matière de chemins de fer, que nous savons comment il est organisé et quelles sont ses limites, il nous reste à nous demander sur quoi il porte, ou, en d'autres termes, quel est son objet. Or, à cette question, la réponse est facile, car, nous avons déjà eu l'occasion de le mentionner, on peut déclarer sans hésiter qu'il porte sur l'ensemble de la gestion des Compagnies.

Nous allons donc nous occuper des principales manifestations de ce droit, en ce qui concerne l'exploitation et pour cela nous nous placerons successivement au point de vue :

- 1° De l'exploitation technique ;
- 2° De l'exploitation commerciale ;
- 3° De la réglementation du travail ;
- 4° Des questions financières.

Et nous consacrerons enfin quelques développements aux sanctions des diverses règles édictées en ces matières.

CHAPITRE PREMIER

DE LA POLICE DE L'EXPLOITATION TECHNIQUE

L'exploitation des chemins de fer se divise en deux branches nettement distinctes :

1° L'exploitation technique

2° L'exploitation commerciale

qui nécessitent chacune une étude spéciale au point de vue de la réglementation dont elles sont l'objet.

Le droit d'intervention des pouvoirs publics dans l'exploitation technique des chemins de fer et les innombrables hypothèses d'application de ce droit sont presque exclusivement consacrés par des textes législatifs et surtout réglementaires. Les cahiers des charges ne contiennent, en effet, qu'un très petit nombre de dispositions relatives à cette matière ; seuls les articles 30 à 34 de ces contrats esquissent pour les Compagnies exploitantes quelques obligations d'ordre technique, reproduites pour la plupart dans le règlement d'administration publique. Cela s'explique d'ailleurs, par ce fait que la violation d'une disposition contenue seulement dans le cahier des charges ne

constitue pas une contravention punissable des peines édictées par la loi du 15 juillet 1845.

La réglementation de l'exploitation technique a son point de départ dans l'article 9 de la loi du 11 juin 1842, relative à l'établissement des grandes lignes de chemins de fer, qui édictait la disposition suivante : « Des règlements d'administration publique détermineront les mesures et les dispositions nécessaires pour garantir la police, la sûreté, l'usage et la conservation des chemins de fer et de leurs dépendances. »

Par là était annoncée l'ordonnance du 15 novembre 1846, qui devait être un des monuments fondamentaux de la réglementation des chemins de fer et dont un seul fait suffit à attester l'incontestable valeur : c'est que pendant plus d'un demi-siècle, elle a régi, sans qu'il ait été jugé indispensable d'y apporter des remaniements profonds, toute une branche d'une industrie qui s'est cependant singulièrement développée. Cette ordonnance a posé de nombreuses règles d'un caractère général, en vue d'assurer l'efficacité de la surveillance administrative sur les chemins de fer et a laissé, dans la plupart des cas, à la compétence du Ministre des Travaux publics ou des préfets, les mesures de détail que l'Administration pouvait être appelée à prescrire.

Cependant, malgré l'incontestable valeur de cette œuvre, la nécessité d'y apporter des changements devait fatalement se faire jour avec le temps. Déjà, la Commission d'enquête, instituée

en 1853 pour étudier les moyens d'assurer la régularité et la sûreté de l'exploitation des chemins de fer, avait préparé un nouveau projet de règlement d'administration publique ; mais il n'y fut pas donné suite. De même, en 1861, une nouvelle commission d'enquête sur les chemins de fer émit encore des vœux relatifs à la modification de l'ordonnance de 1846. En 1874, en 1883, en 1889, des modifications de pur détail ont été apportées au texte de 1846.

Mais on a fini par reconnaître que ces modifications partielles étaient insuffisantes et que notre époque réclamait des remaniements plus complets. Ceux-ci n'ont cependant été réalisés que par les décrets du 1^{er} mars 1901, « portant règlement d'administration publique sur la police, la sûreté et l'exploitation des chemins de fer » — « La revision poursuivie s'est inspirée de trois ordres différents de considérations : d'une part, accentuer ou préciser les pouvoirs du Ministre insuffisamment définis par l'ordonnance ; d'autre part, remanier les dispositions techniques d'un caractère suranné pour les mettre en harmonie avec les progrès réalisés depuis l'origine des chemins de fer ; enfin combler une lacune de la réglementation qui ne contenait absolument aucune disposition visant l'hygiène publique. » (1) De même que l'ordonnance de 1846, le décret du 1^{er} mars 1901 a édicté un grand nombre de prescriptions, et dans certains cas il renvoie également soit à des décisions ministérielles, soit à des règlements édictés par les

Compagnies et soumis, en vertu de l'article 56 du décret lui-même, et de l'article 33 du cahier des charges, à l'approbation du Ministre qui peut les modifier à son gré.

Ainsi, comme conclusion de cet aperçu, peut-être un peu long, sur les sources de la réglementation de l'exploitation technique, on peut noter, qu'en dehors du décret fondamental du 1^{er} mars 1901, la plupart des règles de police se trouvent soit dans les décisions ministérielles prises sous forme d'arrêtés, de circulaires adressées à toutes les Compagnies ou d'injonction spéciale à l'une d'elles, soit dans les règlements généraux des Compagnies approuvés par le Ministre.

Toutes ces dispositions relatives à l'exploitation technique sont dominées par un principe général, à savoir que l'Administration a sur ces questions une autorité absolue : en effet, « les prescriptions qu'elle édicte ont le caractère de mesures de police, intéressant la sécurité publique et sont obligatoires pour les Compagnies comme pour le public ». Les Compagnies ont cependant un droit, mais assez illusoire : elles peuvent présenter des propositions ou être entendues en leurs observations avant qu'il soit statué définitivement ; d'ailleurs, si elles ne présentent pas leurs propositions dans le délai qui leur est imparti, il peut être passé outre et le Ministre y supplée d'office.

(1) Rapport du Ministre des Travaux publics au Président de la République.

(Article 64 du décret de 1901.) Autrefois, les cahiers des charges pouvaient contenir, tout à fait exceptionnellement, des clauses dérogeant à ces principes, mais aujourd'hui on n'admet plus de stipulations de ce genre.

Par contre, depuis quelque temps, se manifeste la tendance très nette d'accorder des indemnités aux Compagnies pour l'exécution des mesures prescrites en cette matière. On trouve de nombreuses clauses de ce genre dans les nouveaux cahiers des charges. Le Conseil d'Etat admet également, même pour les concessions existantes, un droit à l'indemnité au cas où les mesures de police prises par les pouvoirs publics entraîneraient des charges plus lourdes que celles prévues par les contrats. Dans un arrêt en date du 6 décembre 1907, rejetant une requête des Compagnies qui tendait à faire annuler pour excès de pouvoir le décret du 1^{er} mars 1901, il s'exprime ainsi : « Considérant que si les Compagnies requérantes se croient fondées à soutenir que les mesures prescrites par le décret attaqué introduisent dans les charges de l'exploitation des éléments qui n'ont pu entrer dans les prévisions des parties contractantes et qu'il est porté atteinte aux conventions intervenues entre les parties, il leur appartient de porter telles réclamations que de droit devant le Conseil de préfecture compétent pour statuer sur les litiges en matière de concessions de travaux publics. » Cette tendance de la jurisprudence ne peut que donner de bons résultats.

Mais il convient maintenant d'étudier un peu plus en détail cette réglementation de l'exploitation technique et, pour cette étude, un ordre assez logique nous paraît être le suivant : nous nous occuperons d'abord de la police de la circulation, mais, prenant ce mot dans le sens le plus large, nous placerons sous cette rubrique la réglementation relative :

1° Au matériel roulant ;

2° Aux convois, ce qui comprendra nécessairement les règles relatives à leur composition et à leur marche ;

3° A la voie et à son entretien.

Enfin, bien que cette question n'entre pas dans le domaine de l'exploitation technique, nous consacrerons quelques développements à l'étude de la police des gares et stations, considérant cette matière comme étant ici le mieux à sa place, puisqu'elle est, de même que l'exploitation technique proprement dite, confiée au directeur du contrôle de chaque réseau.

Section Première. — DU MATÉRIEL ROULANT

Un des principaux éléments de la sécurité des transports réside dans la solidité et la force de résistance du matériel roulant. Aussi, ses conditions de construction et d'entretien doivent-elles être l'objet d'une attention toute spéciale.

Cette idée est implicitement affirmée dans le décret du 1^{er} mars 1901, qui consacre à cette question un titre entier posant, parallèlement avec le cahier des charges, les principes d'une réglementation tout à fait minutieuse, dont nous allons essayer de donner un aperçu.

D'abord, le cahier des charges et le décret de 1901, dans son article 7, stipulent que les locomotives et les voitures à voyageurs devront être construites d'après les meilleurs modèles et avec des matériaux de première qualité.

Mais ce n'est là qu'une règle générale après laquelle vient une réglementation très détaillée, spéciale à chacun de ces deux éléments du matériel roulant.

D'après l'article 10 du décret de 1901, « les locomotives ne pourront être mises en service qu'en vertu de l'autorisation délivrée par le contrôle et après avoir été soumises à toutes les épreuves prescrites par les règlements en vigueur ». Ces épreuves sont aujourd'hui indiquées au titre IV

du décret du 9 octobre 1907 relatif aux appareils à vapeur.

Lorsque, pour une cause quelconque, l'interdiction d'une machine aura été prononcée, celle-ci ne pourra plus être mise en circulation qu'en vertu d'une nouvelle autorisation.

Les locomotives devront, en outre, « être pourvues, sauf exception autorisée par le Ministre des Travaux publics, d'appareils ayant pour objet d'arrêter les fragments de combustible tombant de la grille et d'empêcher la sortie des flammèches par la cheminée, ainsi que de diminuer la production des fumées incommodes pour les voyageurs ou pour le voisinage ». (Art. 11 du décret de 1901.) Cette obligation de pourvoir les machines d'appareils destinés à empêcher soit qu'il tombe des fragments de combustible, soit que des flammèches sortent de la cheminée, n'a pas d'autre but que de protéger contre les dangers d'incendie tout le voisinage de la voie ferrée. L'objet de ce texte a d'ailleurs été réglementé en détail par des arrêtés ministériels ou par des circulaires qu'il serait trop long même d'énumérer ici.

Les Compagnies sont encore tenues, relativement aux locomotives, d'une double obligation édictée par l'article 9 du décret de 1901. Elles doivent d'abord tenir pour toutes les locomotives des états, constamment à jour et indiquant, pour chaque machine, la date de sa mise en service, le travail qu'elle a accompli, les réparations ou modifications qu'elle a reçues et le renouvellement de

ses diverses pièces. Elles doivent, en outre, tenir des registres analogues pour les essieux des locomotives et tenders.

Ces deux séries de documents seront présentées, à toute réquisition, aux ingénieurs et agents chargés de la surveillance du matériel et de l'exploitation. Chacun des registres devra être coté et paraphé par le commissaire de surveillance administrative.

Les voitures à voyageurs ne peuvent également être mises en service sans une autorisation délivrée par le service du contrôle. Elles n'ont été ainsi assimilées aux locomotives, à ce point de vue, que par le décret de 1901 : sous l'empire de l'ordonnance de 1846, c'était au préfet qu'il appartenait de donner l'autorisation nécessaire en la matière.

Mais des différences nombreuses subsistent entre ces deux genres de véhicules, relativement aux conditions qu'ils doivent remplir pour que l'autorisation dont nous venons de parler puisse être accordée. En effet, l'article 13 du décret de 1901, après avoir exigé pour la mise au service des voitures à voyageurs une autorisation du contrôle, stipule que cette autorisation ne sera délivrée qu'après qu'il aura été constaté que les voitures satisfont aux conditions de l'article 12 du même décret, c'est-à-dire :

- 1° Qu'elles sont commodes ;
- 2° Qu'elles présentent toutes les dispositions

jugées nécessaires par le Ministre pour assurer la sécurité des voyageurs ;

3° Qu'elles portent dans l'intérieur l'indication, en chiffres apparents, du nombre des places ;

4° Que les dimensions de la place, affectée à chaque voyageur, sont dans les limites du minimum qui a été déterminé par le Ministre.

Ainsi, les voitures destinées aux voyageurs, doivent d'abord être commodes. Or, les Compagnies ont toujours protesté contre cette exigence des pouvoirs publics. Déjà, quelques mois à peine après la promulgation de l'ordonnance de 1846, la Compagnie d'Orléans soutenait que les peines édictées par l'article 21 de la loi du 15 juillet 1845 n'étaient pas applicables aux infractions des Compagnies relatives à la commodité des voyageurs. Nous retrouverons cette question, ultérieurement, à propos des sanctions apportées par la loi à la réglementation dont les chemins de fer sont l'objet ; nous pouvons cependant noter dès à présent qu'en agissant ainsi la Compagnie d'Orléans n'avait pour but que de restreindre l'efficacité de la réglementation de l'Etat sur les questions intéressant la commodité. Mais la Cour de cassation, par arrêt en date du 6 janvier 1848 (1), a repoussé cette prétention en se fondant sur la généralité des termes des lois du 11 juin 1842 et du 15 juillet 1845. De même, tout récemment, les Compagnies ont porté devant le Conseil d'Etat le décret du

(1) Dalloz, 1848-1, p. 42.

1^{er} mars 1901, dans le but de faire annuler pour excès de pouvoir plusieurs de ses dispositions et, entre autres, celles relatives à la commodité. La Haute-Assemblée, devant laquelle était porté le recours, n'a pas d'ailleurs suivi les Compagnies dans leurs prétentions. Par arrêt en date du 6 décembre 1907, elle a jugé qu'aucune des dispositions du décret du 1^{er} mars 1901 n'excédait les pouvoirs du Gouvernement et, spécialement, que le droit pour l'Etat de réglementer tout ce qui touche à l'usage et à l'exploitation des chemins de fer comporte celui de prescrire les mesures nécessaires pour la commodité des voyageurs. Ainsi, malgré les protestations des Compagnies, le droit de l'Etat de pourvoir à la commodité des voyageurs a toujours été reconnu par la jurisprudence, ce qui nous paraît d'ailleurs quelque peu exagéré. L'action des pouvoirs publics en cette matière devrait, semble-t-il, être limitée, surtout lorsque la commodité dont il s'agit n'a aucun rapport avec l'hygiène ou la sécurité, ce qui peut quelquefois se produire.

Cette question de la commodité des voyageurs a fait l'objet de diverses circulaires parmi lesquelles on peut citer, par exemple, celles du 29 novembre 1887 et du 11 août 1890, invitant les Compagnies à mettre à l'étude la question d'établissement de water-closets dans les trains effectuant de longs parcours sans arrêts importants et leur recommandant d'étendre progressivement

cette installation. On peut mentionner aussi celles du 7 juillet 1904 et du 6 avril 1905, rappelant aux Compagnies l'invitation qui leur avait été adressée par les circulaires précédentes et leur enjoignant de mettre en pratique, dans un délai déterminé, les dispositions qui en faisaient l'objet. Enfin, est à noter également la circulaire du 20 octobre 1898, invitant les Compagnies à augmenter le nombre des voitures à couloir mises en circulation sur les grandes lignes.

En second lieu, les voitures doivent présenter toutes les dispositions jugées nécessaires par le Ministre pour assurer la sécurité des voyageurs. Ces dispositions résultent d'une série de circulaires ministérielles que nous aurons l'occasion de mentionner pour la plupart, au cours de notre étude. Pour le moment, nous ne signalerons que quelques-unes d'entre elles. Ainsi une circulaire du 11 mai 1855 prescrit d'instituer un mode de fermeture des voitures qui soit, le mieux possible, en harmonie avec les besoins de la sécurité, et adopte comme tel un système, composé d'un loqueteau et d'un pêne, qui puisse être manœuvré par les voyageurs en cas d'accident. Mais deux décisions ont autorisé, en 1893, l'emploi d'une serrure spéciale, avec suppression du loqueteau, malgré les avantages qu'il pouvait présenter au point de vue de la sécurité. Dans cette hypothèse, une circulaire du 12 mai 1905 a invité les Compagnies à munir chaque portière de l'inscription: « Il est dangereux de se pencher au dehors. » Cette ins-

cription peut, en effet, mettre les voyageurs en garde contre les imprudences dont ils ne prévoient pas les conséquences. Une autre circulaire du 16 mai 1866 a édicté certaines mesures destinées à prévenir ou à arrêter l'incendie des voitures. Ces mesures étant pour la plupart relatives à des détails tout à fait techniques de la construction du matériel, nous nous bornerons ici à en signaler l'existence.

L'article 12 du décret de 1901 porte ensuite que chaque voyageur doit pouvoir disposer d'un minimum de place dont les dimensions seront déterminées par le Ministre. Or, ce n'est là qu'une question de commodité, ayant quelques rapports, il est vrai, avec la sécurité, surtout en cas d'accident, car les voyageurs seraient beaucoup plus exposés à se briser les uns contre les autres, ou contre les bancs qui leur font face, si la place qui leur est affectée n'était pas suffisante.

Enfin, la dernière condition exigée, à savoir que toute voiture à voyageurs portera dans l'intérieur l'indication du nombre des places, n'appelle aucune explication spéciale, sinon, ce qui est bien évident, que l'on ne peut faire monter, dans les voitures, des voyageurs en nombre supérieur à celui indiqué.

Mais l'autorisation de mise en service donnée sous les conditions que nous venons d'indiquer, n'aura d'effet que lorsque l'estampille, exigée pour les voitures publiques par l'article 117 de la loi du 25 mars 1817, aura été délivrée par le direc-

teur des Contributions indirectes. (Art. 13, § 2, du décret de 1901.)

Les voitures à voyageurs doivent être divisées en trois classes au moins, qui sont définies au cahier des charges. D'ailleurs, l'indication de la classe de chaque compartiment devra être mentionnée sur les voitures.

Enfin, nous ne saurions complètement passer sous silence l'importante question de l'hygiène et de la propreté des compartiments.

Depuis le décret du 1^{er} mars 1901, le Ministre a le pouvoir de prendre des arrêtés réglementant les questions d'hygiène, de propreté et de désinfection qui intéressent le public et le personnel. L'article 15 de ce décret lui donne, en effet, le droit de prendre, la Compagnie entendue, les décisions qu'il jugera nécessaires au point de vue de l'hygiène publique. A côté de cette disposition réglementaire et de quelques autres que nous retrouverons ultérieurement, un assez grand nombre de circulaires sont relatives aux questions d'hygiène. Nous citerons celle du 4 juin 1901 qui, au point de vue qui nous occupe, prescrit le nettoyage journalier des compartiments et leur désinfection périodique, précise les procédés de nettoyage qui devront être employés, et spécifie enfin que les tapis, les parois des wagons, les coussins devront être tels, qu'ils se prêtent facilement à des nettoyages fréquents. On peut mentionner aussi la circulaire du 13 mai 1906, qui trace le programme d'un arrêté ayant pour but de fonder en un seul

règlement toutes les dispositions relatives à l'hygiène, et de les mettre en harmonie avec les progrès de la science. Au point de vue du matériel, cette circulaire se borne à reproduire la réglementation de la circulaire de 1901.

Le décret de 1901 contient aussi certaines dispositions applicables à tout le matériel roulant, qu'il s'agisse de locomotives ou de voitures destinées aux voyageurs.

D'abord, les locomotives et voitures devront porter la désignation du chemin de fer auquel elles appartiennent et un numéro d'ordre.

Mais deux autres dispositions également communes, et d'ailleurs plus importantes, sont relatives à l'entretien du matériel et à la possibilité de son retrait de la circulation.

L'article 15 édicte, en effet, que les locomotives, tenders et véhicules de toutes espèces seront constamment maintenus dans un bon état d'entretien. La Compagnie fera connaître au ministre les mesures qu'elle a adoptées dans ce but, et ce n'est qu'en cas d'insuffisance de celles-ci, que le ministre prescrira les dispositions qu'il jugera nécessaires.

Quant à la possibilité du retrait du matériel de la circulation, elle se résume en cette disposition très simple, à savoir : que le ministre peut, la Compagnie entendue, faire retirer de la circulation les locomotives ou véhicules qui ne rempliraient pas les conditions suffisantes pour assurer la sécurité de l'exploitation.

Section II. — POLICE DES CONVOIS.

Sous cette rubrique, nous avons à nous occuper de deux séries de règles tout à fait distinctes, relatives :

- 1° Les unes à la composition des trains ;
- 2° Les autres à la marche des trains.

§ 1^{er}. DE LA COMPOSITION DES TRAINS. — « Les trains de voyageurs ne devront être remorqués que par une seule locomotive, sauf les cas où l'emploi d'une machine de renfort serait nécessaire, soit pour la montée d'une rampe de forte inclinaison, soit, par suite d'une affluence extraordinaire de voyageurs, de l'état de l'atmosphère, d'un accident ou d'un retard exigeant l'emploi de secours, ou de tout autre cas préalablement déterminé par le Ministre des Travaux publics. » (Article 20 du décret de 1900.) Mais dans aucune circonstance, il ne pourra y avoir plus de deux locomotives à un train de voyageurs.

Elles devront, en principe, être en tête des trains. Cependant, il pourra en être autrement dans certaines hypothèses visant principalement les cas de renfort et de secours, ainsi que les manœuvres à exécuter dans les gares ou dans leur voisinage. Dans ces divers cas, la vitesse ne devra pas dépasser les limites fixées par le Ministre des Travaux publics.

Lorsqu'il sera attelé plus d'une locomotive à un train, il devra, dans tous les cas, en être fait mention sur un registre spécial à ce destiné. On devra indiquer sur ce registre le motif pour lequel la mesure a été prise, la gare où elle aura été jugée nécessaire, et l'heure à laquelle le train aura quitté cette gare. Ce registre devra être présenté à toute réquisition aux fonctionnaires et agents du contrôle (1).

Chaque locomotive doit être montée par un mécanicien et par un chauffeur. Nul ne pourra être employé en qualité de mécanicien conducteur de trains, s'il n'a produit des certificats de capacité délivrés dans les formes qui seront déterminées par le Ministre des Travaux publics. Les conditions d'obtention de ce certificat sont fixées actuellement par l'arrêté ministériel du 3 mai 1892. Quant au chauffeur, il doit être capable d'arrêter la machine, de l'alimenter et de manœuvrer les freins.

En outre, chaque train doit être accompagné d'agents chargés du service des freins. Il doit y avoir d'abord un nombre de conducteurs et de garde-freins qui sera déterminé par le ministre, sur la proposition de la Compagnie, suivant le nombre des véhicules, les pentes, les appareils d'arrêt ou de ralentissement. Lorsqu'il y aura plusieurs conducteurs dans un train, l'un d'eux devra toujours avoir autorité sur les autres. Enfin, sur le dernier

(1) Article 20, §§ 5 et 6 du décret de 1901.

véhicule de chaque train, ou tout au moins sur l'un des véhicules placés à l'arrière, il devra toujours y avoir un frein et un conducteur chargé de le manœuvrer (1).

Les trains réguliers de voyageurs, remorqués et conduits comme nous venons de le voir, doivent, en vertu du décret de 1901 (2), aussi bien que du cahier des charges, contenir en principe des voitures de toute classe, en nombre suffisant pour assurer le transport de tous les voyageurs. Mais il faut se hâter de dire que cette règle est loin d'avoir un caractère absolu, et qu'il y est apporté en pratique des dérogations nombreuses. D'abord le Ministre des Travaux publics peut autoriser des dérogations au principe édicté par le décret de 1901 ; il en est ainsi surtout pour les convois à grande vitesse auxquels on ne pourrait donner une rapidité de marche suffisante si on ne restreignait pas le nombre de leurs véhicules. Il peut également être dérogé à la disposition dont nous venons de parler, lorsque le train comprend le nombre maximum de véhicules fixé par le ministre, en vertu des dispositions de l'article 17, § 5, du décret de 1901. Enfin, des dérogations sont encore justifiables en cas d'événement de force majeure, tel, par exemple, qu'un accident que nul ne pouvait prévoir. Mais, quoi qu'il en soit, le principe

(1) Article 17, §§ 2 et 3 du décret de 1901.

(2) Article 16.

de l'obligation imposée aux Compagnies en la matière reste fixé par le texte du décret de 1901.

Les voitures doivent être éclairées pendant la nuit et au passage des souterrains les plus importants désignés par le ministre, et chauffées, pendant la saison froide, dans les conditions approuvées par le ministre (1). Cette question du chauffage des voitures a préoccupé les pouvoirs publics presque au début de l'exploitation des voies ferrées. Déjà, en 1861, une Commission d'enquête, présidée par M. Michel Chevalier, étudiait les moyens d'étendre le chauffage aux voitures de toutes les classes, mais reconnaissait cette extension impossible. En 1875, on introduisit dans les conventions avec les grandes Compagnies une clause d'après laquelle, si l'une d'elles appliquait sur son réseau le chauffage dans les voitures des trois classes, les autres seraient tenues, pour le cas où elles en seraient requises par le ministre, d'appliquer, soit le même système, soit tout autre jugé préférable par elles, et qui ait été approuvé par l'Administration. D'ailleurs, les Compagnies ont réussi rapidement à satisfaire aux vœux du public, si bien que, pendant la discussion des conventions de 1883, le ministre pouvait affirmer qu'en fait le chauffage des voitures des trois classes était réalisé.

Le cahier des charges permet à l'Administration d'exiger qu'un compartiment de chaque classe

(1) Art. 24 du décret de 1901.

soit réservé aux dames voyageant seules. Cette disposition a fait l'objet, en 1863, d'un certain nombre de circulaires ministérielles ordonnant, d'abord, l'application absolue de la mesure édictée, pour la première et la deuxième classe ; puis, à la suite d'observations des Compagnies, autorisant la plupart d'entre elles à ne réserver des compartiments aux dames seules que sur les lignes principales, et, enfin, étendant les prescriptions antérieures aux voitures de troisième classe.

Des compartiments sont également réservés aux fumeurs. Leur existence est implicitement reconnue par l'article 58, § 6, du décret de 1901.

Une question à propos de laquelle s'exerce très minutieusement la réglementation de l'Etat est celle du transport des matières dangereuses ou infectes.

Le décret de 1901, dans son article 21, donne au ministre le droit d'arrêter, la Compagnie entendue, les règles à suivre pour le transport des matières dangereuses (explosibles, inflammables, vénéneuses, etc.) et des matières infectes, et, entre autres, de déterminer les cas dans lesquels le transport de ces marchandises dans un train de voyageurs doit être interdit.

En outre, l'article 61 du même décret porte que « les personnes qui voudront expédier des matières de la nature de celles qui sont mentionnées à l'article 21, devront les déclarer au moment où elles les apporteront dans les gares du chemin de fer ».

En dehors de ces dispositions générales, la question du transport de ces matières dangereuses ou infectes a été réglée dans tous ses détails par de nombreux arrêtés ministériels. Le dernier et le principal d'entre eux est celui du 12 novembre 1897, qui est actuellement le code de cette matière, puisqu'il abroge, dans l'avant-dernier de ses 185 articles, toutes les circulaires et tous les arrêtés antérieurs ayant le même objet que lui. Ce volumineux document, dans l'article 3 de son titre II, divise les matières explosibles et inflammables en quatre catégories, subdivisées elles-mêmes en plusieurs sous-catégories, et range ensuite dans une cinquième et une sixième les matières vénéneuses et les matières infectes. Puis dans ses titres III et IV, il soumet chacune d'entre elles à des conditions spéciales d'expédition, d'emballage, de chargement et de transport (1). Cet arrêté de 1897 a été, à diverses reprises, complété ou modifié par un grand nombre de décisions relatives à des substances particulières (2) ; mais ces modifications ou compléments n'ont jamais eu pour objet que

(1) Nous n'entreprendrons pas ici l'étude détaillée de toutes ces subdivisions et des conditions spéciales auxquelles chacune d'elles est soumise car cette étude, même simplement esquissée, serait beaucoup trop technique et aussi sans grand intérêt au point de vue du sujet qui nous occupe.

(2) On peut citer, par exemple, celles du 26 mars 1901, du 18 juin 1902, du 12 août 1903, du 5 mars 1906, etc.

des détails et ont toujours laissé subsister son cadre général.

Les wagons ayant servi au transport des matières infectes devront, en vertu de la circulaire ministérielle du 2 juillet 1884, être désinfectés à l'arrivée, aussitôt après le déchargement.

Quant au transport des animaux, les conditions en sont réglementées d'abord par la loi du 21 juillet 1881, complétée par le décret du 22 juin 1882, et puis par l'arrêté ministériel du 26 mai 1903, fixant les conditions de désinfection du matériel qui a servi à ce transport. Pendant un certain temps, l'administration ne voulait pas admettre l'introduction de wagons chargés de bestiaux dans les trains de voyageurs ; mais par une décision du 27 février 1856, le ministre a admis ces wagons dans les trains mixtes, à condition cependant « qu'ils soient de construction solide, fermés aux deux bouts, entourés sur les côtés par une cloison élevée, et placés en queue du train ». Cette dernière condition a été rapportée quelques années plus tard.

D'ailleurs, quoi qu'il en soit, « tout entrepreneur de transports par terre ou par eau, qui aura transporté des bestiaux, devra, en tout temps, désinfecter les véhicules qui auront servi à cet usage » (1). Par application de ce texte, l'arrêté du 26 mai 1903 proclame à nouveau, dans son ar-

(1) Article 16 de la loi du 21 juillet 1881.

ticle premier, la nécessité de la désinfection de ces wagons, et, dans ses articles suivants, prévoit très minutieusement dans quel lieu, par quels moyens et dans quel délai il doit y être procédé.

En principe, aucun animal ne devra être admis dans les voitures servant au transport des voyageurs. Cependant, il peut y avoir des exceptions à cette règle, d'abord en faveur des animaux de petite taille convenablement enfermés, et puis en faveur des chiens dont les voyageurs ne voudraient pas se séparer, mais dans ce dernier cas, à condition que ces animaux soient muselés et placés avec leur maître dans des compartiments spéciaux.

C'est encore à propos de la composition des trains que nous devons nous occuper de la mise en communication des agents du train, d'abord entre eux, et puis avec les voyageurs.

« Le conducteur de tête et, sauf les exceptions autorisées par le ministre, les garde-freins seront mis en communication avec le mécanicien, pour donner, en cas d'accident, le signal d'alarme, par tel moyen qui sera autorisé par le Ministre des Travaux publics, sur la proposition de la Compagnie » (1). Ce texte, reproduit intégralement de l'ordonnance de 1846, avait été l'objet de nombreuses circulaires réglant les détails de son application ; mais les mesures édictées dans ce but avaient toujours été insuffisantes. Cependant, on

(1) Article 23, § 1 du décret n° 1901.

arriva à un résultat sérieux avec la circulaire du 10 juillet 1886 qui prescrivait que tous les trains de voyageurs devaient être pourvus, avant le 1^{er} janvier 1888, d'un système d'intercommunication avec signaux d'alarme.

Quant à la mise en communication des voyageurs entre eux et avec les agents du train, elle pouvait être également d'une très grande utilité pour la sécurité des voyageurs, dans certaines circonstances, et notamment en cas d'attentat criminel. Cependant, dans l'ordonnance de 1846, on ne trouve à ce sujet aucune disposition précise. L'Administration, il est vrai, ne tint aucun compte de ce silence et obligea les Compagnies à réaliser cette mise en communication. Elle basait son intervention sur ce, qu'en vertu de l'article 12 de l'ordonnance de 1846, les Compagnies ne devaient mettre en circulation que des voitures pourvues de ce qui est nécessaire à la sûreté des voyageurs. Pendant longtemps, la réglementation de la question fut très flottante, car on n'était pas d'accord sur l'efficacité des moyens proposés. Cependant, le 30 juillet 1880, les Compagnies furent invitées « à prendre les mesures nécessaires pour donner aux voyageurs, dans les voitures à cloisons séparatives complètes, le moyen de faire appel aux agents ». Le ministre leur fit également observer que l'établissement de communications partielles entre les compartiments voisins, par exemple au moyen de petites ouvertures fermées par des glaces, serait d'une grande utilité pour prévenir les

tentatives criminelles. Ces prescriptions ont été réitérées, quelques années plus tard, d'une façon beaucoup plus impérative et avec la fixation d'un délai pour leur exécution. Enfin, le décret de 1901 (1) mentionne expressément que, « sauf les exceptions autorisées par le Ministre des Travaux publics, les compartiments des voitures à voyageurs seront tous mis en communication avec le mécanicien ou le conducteur, chef de train, par un signal d'alarme en bon état de fonctionnement ».

Le décret de 1901 contient encore, au sujet de la question qui nous occupe, quelques dispositions d'importance plutôt secondaire. Ainsi, afin de protéger autant que possible les voitures à voyageurs contre les dangers d'incendie venant de la locomotive, et aussi contre un choc trop violent en cas de collision, l'article 20, § 4, porte « qu'il devra toujours y avoir en tête de chaque train, entre le tender et la première voiture à voyageurs, au moins un véhicule ne portant pas de voyageurs ». Mais le texte donne au ministre le droit de dispenser les Compagnies de cette obligation pour les trains de composition spéciale. Or, par une circulaire du 18 mars 1901, le Ministre invite les Compagnies à étudier à nouveau la composition de tous les trains de voyageurs et à lui présenter des propositions en vue de dispenser de l'obligation du

(1) Article 23, § 2.

« fourgon de choc » les trains de composition spéciale pour lesquels cette mesure serait justifiée, tels, par exemple, que ceux à marche rapide, exclusivement composés de lourdes voitures.

De même, d'après l'article 22 du décret de 1901, le ministre déterminera, la Compagnie entendue, les précautions à prendre dans la formation des trains pour éviter, soit au départ, soit à l'arrivée, soit pendant la marche, toute réaction dangereuse ou incommode entre les véhicules.

Mentionnons enfin que le fourgon de tête et le fourgon de queue de tous les trains doivent être munis d'une plaque indicatrice du numéro du train (1).

§ 2. DE LA MARCHÉ DES TRAINS. — Nous aurons à envisager cette question de la marche des trains à un double point de vue. Nous devons nous occuper d'abord du nombre et de l'horaire des trains, ce qui est une matière mixte intéressant à la fois la sécurité et l'exploitation commerciale, et puis étudier la réglementation purement technique de leur marche.

Des horaires et du nombre des trains. — « Les horaires fixant la marche des trains ordinaires de toute nature seront soumis par la Compagnie

(1) Circulaire du 4 novembre 1886.

à l'approbation du Ministre des Travaux publics ; à cet effet, avant leur mise en vigueur, et dans les délais prescrits par le ministre, la Compagnie les lui communiquera, ainsi qu'aux fonctionnaires désignés par lui au service du contrôle. » (1)

Les horaires des trains sont fixés ordinairement de façon différente pour le service d'été et pour le service d'hiver. Or, pour l'établissement de ces deux services, les Compagnies doivent d'abord soumettre leurs propositions au Ministre des Travaux publics. Ces propositions sont l'objet d'une instruction en général fort longue ; elles sont, en effet, examinées par les ingénieurs des mines au point de vue technique, par les inspecteurs de l'exploitation au point de vue commercial, par l'inspecteur général du contrôle et le Comité de l'exploitation technique, et même parfois par le Comité consultatif des chemins de fer. Le ministre statue ensuite, sur l'avis de ces divers Comités. Pour donner à ces nombreux organes le temps de jouer le rôle dont ils sont chargés, les propositions des Compagnies doivent être faites assez longtemps avant la date fixée pour leur mise en application. Par une circulaire en date du 7 juin 1878, le ministre avait invité les Compagnies à les communiquer aux fonctionnaires chargés du contrôle, aux préfets et à l'Administration supérieure un mois à l'avance. A la date du 30 octo-

(1) Article 43, § 1 du décret de 1901.

bre 1886, le ministre décida que les Compagnies devraient envoyer leurs propositions à l'Administration supérieure et au contrôle un mois à l'avance, pour l'organisation des services d'été et d'hiver, et quinze jours à l'avance, pour la modification des trains réguliers en cours de saison. Mais par circulaire du 14 novembre 1902, le ministre, considérant ce délai d'un mois comme insuffisant, décida qu'à l'avenir les propositions d'horaires pour les changements de services lui seraient communiquées, ainsi qu'au service du contrôle, deux mois avant la date annoncée pour leur mise en vigueur. Ce régime fut de suite en butte à de nombreuses objections de la part des Compagnies et ne dura d'ailleurs pas longtemps ; une nouvelle circulaire du 26 janvier 1903 a autorisé les Compagnies à n'informer le contrôle deux mois à l'avance que des principales modifications qu'elles auraient l'intention de proposer dans leurs nouveaux horaires, à condition toutefois que cette communication soit faite régulièrement.

La marche de l'instruction des propositions des Compagnies a été réglée par de nombreuses circulaires ministérielles. Déjà, le 27 août 1878, le ministre donnait des instructions détaillées aux fonctionnaires du service du contrôle ; il leur recommandait, entre autres, en ce qui concerne les horaires, de réunir pendant l'été les éléments de leur étude sur le service d'hiver, et réciproquement d'étudier en hiver le service à organiser pendant

l'été suivant, en s'inspirant des vœux émis par les Conseils généraux et les Chambres de commerce dans le courant de l'année, et en mettant à profit les enseignements de l'expérience. D'ailleurs, le droit des Conseils généraux d'émettre des vœux en ces matières a fait l'objet d'un certain nombre de circulaires ayant pour but d'en faciliter l'exercice et d'assurer, dans la mesure du possible, la réalisation des vœux émis. Ainsi, à la date du 29 juillet 1907, une circulaire a été adressée dans ce but aux préfets, à la suite d'un projet de résolution, voté par la Chambre, invitant le gouvernement à prendre toutes les mesures nécessaires pour que les Conseils généraux puissent délibérer en connaissance de cause sur les horaires des Compagnies de chemins de fer, et pour que les délibérations prises par eux à ce sujet soient transmises, le plus rapidement possible, au Ministre des Travaux publics. Une nouvelle circulaire du 7 décembre 1907 précise que l'Administration des Travaux publics attend des Conseils généraux, en cette matière, des avis éclairés facilitant sa tâche dans l'examen des nombreux desiderata souvent contradictoires dont elle peut être saisie.

Quant aux détails de l'instruction des propositions des Compagnies, l'étude en serait sans intérêt, aussi ne l'entreprendrons-nous pas ici. Il nous suffira de mentionner à ce sujet que le ministre, par circulaire du 7 juillet 1884, a prescrit des dispositions destinées à accélérer la marche de cette instruction, spécialement en fixant des délais pour

l'accomplissement des divers actes dont elle se compose.

Si, à la date annoncée pour la mise en vigueur des nouveaux horaires, le ministre n'a pas notifié à la Compagnie son opposition, ces horaires pourront être appliqués à titre provisoire.

D'ailleurs, avant leur mise en vigueur, les horaires des trains de voyageurs seront portés à la connaissance du public par des affiches placées dans les gares, dans les conditions fixées par le Ministre des Travaux publics. Cet affichage doit avoir lieu quinze jours avant la date de mise en application du nouveau service.

Enfin, il pourra arriver qu'il y ait lieu d'apporter aux horaires des modifications en cours de saison. Ces modifications, qui peuvent être prescrites à toute époque par le ministre, sont soumises aux mêmes règles d'instruction et de publication.

Mais quels que soient le soin et l'expérience dont on fasse preuve dans l'établissement des horaires, il est fatal que, pratiquement, ceux-ci ne pourront pas être scrupuleusement observés et que des circonstances multiples amèneront toujours des retards dans la marche des trains.

Ceci nous amène à dire quelques mots des principales règles relatives à cette question des retards.

En premier lieu, le service du contrôle doit transmettre au ministre un résumé d'états périodiques des retards dressés par lui.

De plus, dans les gares désignées par le ministre, il sera tenu des registres pour y mentionner les retards de trains excédant certaines limites. Ces registres devront indiquer les causes et la durée du retard, ainsi que tous les renseignements désirables relatifs au train qui l'a subi. Ils devront être présentés à toute réquisition aux agents du contrôle et être cotés et paraphés par le commissaire de surveillance administrative (1).

Les Compagnies doivent également faire afficher, dans toutes les gares recevant 20 trains de chaque sens par jour et plus, les retards d'une durée supérieure à 15 minutes subis par les trains ayant effectué un parcours d'au moins 100 kilomètres (2).

Enfin, une circulaire du 24 octobre 1898 a pour but d'édicter des mesures générales en vue de prévenir les retards. Pour cela, elle divise les retards d'après les points sur lesquels ils se produisent, et indique, pour chaque catégorie, les mesures qui paraissent les plus propres à ramener la régularité du service.

De la réglementation technique de la marche des trains. — En ce qui concerne la réglementation purement technique de la marche des trains, nous allons en étudier d'abord la partie générale,

(1) Articles 42 et 73 du décret de 1901.

(2) Circulaire du 9 mars 1897 et du 18 avril 1898.

commune aux lignes à double voie et aux lignes à voie unique, réservant, pour les passer ensuite rapidement en revue, les quelques règles spéciales à chacune de ces sortes de lignes.

Au sujet de la réglementation commune aux lignes à double voie et aux lignes à voie unique, il faut en premier lieu signaler rapidement un certain nombre de dispositions peu importantes relatives au départ des trains.

Ainsi le décret de 1901, dans son article 26, porte qu'avant le départ du train, le mécanicien s'assurera si toutes les parties de la locomotive et du tender sont en bon état, et que la même vérification devra être faite pour les voitures et leurs freins dans des conditions déterminées par le règlement homologué de la Compagnie.

En outre, en vertu des règlements d'exploitation approuvés par le ministre, le chef de gare et le conducteur chef doivent, au moins dans les gares d'origine des trains et dans celles où la durée des arrêts est suffisante, vérifier la composition du train à tous les points de vue.

Une circulaire du 4 janvier 1866 stipule expressément que les ordres de départ ne doivent être donnés que par le chef de gare ou par l'agent réglementairement désigné pour le suppléer en cas d'absence. D'ailleurs, il est absolument interdit de mettre le train en marche avant ce signal.

Mais une fois qu'un train est mis en marche, il est d'un intérêt capital, en ce qui concerne la sécurité, que le mécanicien chargé de le conduire

puisse connaître, au point de vue de la circulation l'état de la voie qu'il a devant lui et savoir s'il peut s'y aventurer sans risque de collision ou de tout autre accident analogue. Or, le moyen par lequel il peut connaître cet état de la voie, est celui des signaux.

Ceux-ci peuvent être définis : « Des appareils destinés à couvrir les voies, ou, plus exactement, des obstacles placés sur la voie et ne permettant pas la libre circulation. » (1) Même, à un point de vue plus large, on peut, ainsi que nous venons de le faire par anticipation, considérer comme tels tous les appareils destinés à faire connaître aux agents des trains l'état de la voie au point de vue de la circulation.

Dans l'ordonnance de 1846, on trouve déjà plusieurs textes relatifs aux signaux. Mais le décret de 1901 contient à ce sujet une réglementation beaucoup plus abondante et ayant une portée plus accentuée. Après avoir, conformément aux principes que nous avons exposés antérieurement (2), accordé au ministre un pouvoir absolu en cette matière, ce décret s'occupe, dans une série de textes, de diverses espèces de signaux (signaux des stations, signaux intermédiaires placés sur les points où le mécanicien serait dans l'impossibilité de voir assez loin devant lui, signaux indicateurs de direction aux embranchements, etc.), de la

(1) Définition de MM. Brame et Aguillon.

(2) Voir : Limites du droit d'intervention de l'Etat, p. 71

transmission des signaux par les agents de la voie, de l'obligation imposée aux mécaniciens d'obéir aux signaux, etc.

Mais, dès que le réseau national avait commencé à se développer, on s'était aperçu facilement des inconvénients pouvant résulter de la diversité de ces signaux. La Commission d'enquête instituée en 1857 avait déjà émis le vœu que les Compagnies adoptent pour eux un langage uniforme. Malgré cet avis, elles ont continué à mettre chacune en usage des signaux spéciaux, et l'Administration n'a pas cru devoir leur imposer une unification, qui aurait d'ailleurs été peut-être difficile. En 1882, la question fut portée devant le Parlement par MM. Delattre et Jauzé qui déposèrent une proposition de loi dans laquelle ils concluaient nettement à mettre les Compagnies en demeure de rendre leurs signaux identiques. Le Comité de l'exploitation technique, consulté à cet égard, reconnut l'utilité d'uniformiser le langage des signaux. Le Conseil d'Etat, appelé à son tour à se prononcer, conclut également à l'utilité d'uniformiser le langage des signaux, tout en laissant les Compagnies absolument libres pour les conditions de construction et de manœuvre des appareils. Il fit d'ailleurs observer que l'Administration avait les pouvoirs nécessaires pour réaliser cette mesure, et qu'il n'y avait pas lieu, comme on semblait vouloir le faire, de recourir à une loi. Mais quoi qu'il en soit, les conclusions du Conseil d'Etat et du Comité de l'exploitation technique aboutissaient

les unes et les autres à l'uniformisation du langage des signaux. Aussi, en présence de ces avis conformes, le Ministre des Travaux publics, vers la fin de 1884, fit rédiger un code des signaux ayant pour objet « d'unifier le langage des signaux optiques et acoustiques échangés entre les agents des trains et les agents de la voie ou des gares ». Ce code fut définitivement arrêté et imposé aux Compagnies le 15 novembre 1885. Il détermine les règles relatives au langage des signaux fixes ou mobiles de la voie et des trains, ainsi que des signaux de départ et d'arrivée des trains dans les gares. Le but de l'Administration dans la rédaction de ce code a été, semble-t-il, d'innover le moins possible et de n'admettre que des solutions simples et précises. Notons enfin que le texte primitif de ce code des signaux a été plusieurs fois interprété ou modifié par des arrêtés postérieurs (1).

Nous ne pouvons abandonner cette question des signaux sans dire quelques mots du « Block-system », ou plus généralement des divers modes de couverture des trains en marche.

Il existe deux procédés de couverture des trains : le temps et la distance.

On peut d'abord, pour éviter que deux trains lancés dans le même sens, sur une même voie, arrivent à se rejoindre, n'expédier le second qu'un

(1) Les principaux de ces arrêtés sont ceux du 2 juin 1886, du 4 novembre 1886, du 23 septembre 1888,

certain temps après le départ du premier, sans s'informer de la situation de celui-ci. Ce procédé, qui est celui de la couverture par le temps, était le seul employé au début de l'exploitation des chemins de fer, et est d'ailleurs encore en vigueur sur les lignes dont le trafic est peu intense.

Mais depuis 1880, sur les lignes à grande fréquentation, on emploie le « Block-system » qui est le procédé de la couverture par la distance : la ligne est divisée en sections, dans chacune desquelles un train ne peut entrer que lorsque le précédent en est sorti. Déjà par deux circulaires du 25 mars 1876 et du 31 janvier 1877, le ministre avait appelé l'attention des Compagnies sur le « Block-system ». Mais par la circulaire du 13 septembre 1880, il leur a adressé des prescriptions impératives, les invitant à lui présenter, dans un délai déterminé, des propositions fermes pour l'exploitation du « Block-system » sur les grandes lignes. Le 12 janvier 1882, il a confirmé ses instructions antérieures et les a même étendues aux petits tronçons de lignes sur lesquels se fait une grande circulation. Enfin, le 8 janvier 1900, nouvelle circulaire invitant les Compagnies à établir le « Block-system » sur les lignes ou section de ligne où le Comité des directeurs du contrôle (1) avait jugé cette installation nécessaire. Quant au décret de 1901, dans son article 27, § 3,

(1) Supprimé à dater du 1^{er} janvier 1907

il donne au ministre le droit de déterminer, la Compagnie entendue, les mesures propres à maintenir, entre les trains qui se suivent, l'intervalle de temps ou d'espace nécessaire pour assurer la sécurité de la circulation ; ce texte n'est que la confirmation des nombreuses circulaires précédentes.

Nous devons maintenant donner quelques explications relativement à la réglementation de la vitesse des trains et à certaines règles tout à fait secondaires sur les arrêts en pleine voie.

La vitesse des trains est la conséquence des dispositions contenues dans le tableau de marche arrêté par le ministre ; entre les stations, le mécanicien doit régler sa vitesse en conséquence. Cependant il y a un maximum de vitesse, variable suivant les trains et les lignes, qui ne peut jamais être dépassé, même pour rattraper un retard. Ce maximum doit être déterminé par le ministre sur la proposition de la Compagnie (1). Cette disposition n'est qu'une reproduction partielle de l'article 33, § 5, du cahier des charges, qui donne au ministre le droit de déterminer, sur la proposition de la Compagnie, non seulement le maximum, mais aussi le minimum de vitesse des divers convois.

Enfin, sauf le cas de force majeure ou de réparation de la voie, les trains ne peuvent s'arrêter

(1) Article 29, § 2 du décret de 1901

qu'aux gares et lieux de stationnement fixés par le ministre. Dans le cas où, soit un train, soit une machine isolée s'arrêterait accidentellement sur la voie, des signaux de protection seront faits dans les conditions déterminées par les règlements de la Compagnie dûment homologués (1).

Sur la réglementation spéciale aux lignes à double voie, nous avons assez peu de chose à dire. Le ministre détermine, la Compagnie entendue, le sens du mouvement des trains sur chacune des voies ; il ne peut être dérogé aux prescriptions qu'il édicte que dans le cas où la circulation serait interceptée sur l'une des voies. Le changement devra alors être fait avec toutes les précautions indiquées par les règlements de la Compagnie dûment homologués (2).

Lorsque, par suite d'une cause quelconque, on est obligé de reporter temporairement la circulation sur une seule voie entre deux points déterminés, la Compagnie devra, en vertu de l'article 34 du décret de 1901, placer un garde auprès des aiguilles de chacun des changements de voie extrêmes. Les gardes ne laisseront les trains s'engager dans la voie unique réservée à la circulation que dans les conditions prescrites par les règlements ou les ordres de service de la Compagnie. De plus, il devra être donné connaissance au

(1) Articles 28 et 32 du décret de 1901.

(2) Article 25 du décret de 1901.

service du contrôle des mesures prises pour assurer la circulation sur la voie unique.

Pour les lignes à voie unique, la seule prescription à noter est celle de l'article 25 du décret de 1901, d'après laquelle le Ministre doit déterminer, sur la proposition de la Compagnie, les points de croisement. D'ailleurs, l'application de la télégraphie électrique a permis de ne procéder à cette détermination que d'une manière relativement peu rigoureuse.

Section III. — POLICE DE LA VOIE (1)

« Le chemin de fer et les ouvrages qui en dépendent seront constamment entretenus en bon état. » (2) Cette disposition n'est d'ailleurs qu'une réédition de l'article 30 du cahier des charges qui porte que « le chemin de fer et toutes ses dépendances, seront constamment entretenus en bon état, de manière que la circulation y soit toujours facile et sûre ». Si les Compagnies refusent de remplir l'obligation qui leur est ainsi imposée,

(1) Nous nous placerons dans cette section uniquement au point de vue de l'exploitation de la ligne ferrée et nous laisserons de côté toutes les dispositions réglementaires ou légales, relatives à la construction et à la conservation de la voie. De la sorte, nous n'aurons en définitive que des observations assez brèves à présenter.

(2) Article 2 du décret de 1901.

l'Etat peut faire exécuter d'office et à leurs frais les travaux nécessaires. Mais, si, tout en ne refusant pas d'accomplir ces travaux, elles ne prennent que des mesures insuffisantes pour assurer le bon entretien des chemins de fer, le Ministre pourra, la Compagnie entendue, prescrire celles qu'il jugera nécessaires.

D'autre part, d'après l'article 3 du décret de 1901, il devra toujours y avoir des agents en nombre suffisant pour assurer la surveillance et la manœuvre des divers appareils de la voie et spécialement des aiguilles. En cas d'insuffisance, le nombre de ces agents sera fixé, la Compagnie entendue, par le Ministre des Travaux publics. Celui-ci pourra prescrire, en outre, que ceux d'entre eux, dont le service intéresse la sécurité, ne soient employés à aucun autre travail.

Partout où un chemin de fer sera traversé à niveau par une voie de terre, il sera établi des barrières, sauf les exceptions autorisées par le Ministre des Travaux publics conformément aux lois (1). En vertu de l'arrêté ministériel du 12 juillet 1879, les passages à niveau sont classés en diverses catégories, suivant l'importance de la circulation des trains et de celle des voitures. Ce classement est opéré par des arrêtés préfectoraux qui doivent être soumis à l'approbation du Ministre des Travaux publics. Dans chacune des catégories, les dif-

(1) Article 4, § 1 du décret de 1901.

férentes conditions du service sont réglées par le Ministre, sur la proposition de la Compagnie. En outre, d'après l'article 6, § 2, du décret de 1901, le Ministre fixera, s'il y a lieu, les conditions dans lesquelles les passages à niveau et les tunnels devront être éclairés. Or, par circulaire du 10 juillet 1907, le Ministre a invité les Compagnies à poursuivre la réalisation de diverses mesures tendant à l'éclairage de tous les passages à niveau empruntés la nuit par des voitures et au renforcement de l'éclairage des passages à niveau les plus importants.

Section IV. — POLICE DES GARES ET STATIONS

La police des gares et stations comprend une série de mesures, qui ont pour but soit d'assurer le maintien du bon ordre, dans la gare et ses dépendances, soit de garantir de bonnes conditions d'exploitation. Dans leurs règlements relatifs au service et à l'exploitation du chemin de fer, qui ne sont d'ailleurs exécutoires qu'après avoir été approuvés par le Ministre, les Compagnies peuvent certainement proposer des mesures relatives à la police des gares. Mais en dépit de ce droit d'initiative des Compagnies, l'Administration, représentée en l'espèce par le préfet du département, conserve en vertu de l'article 1^{er} du décret du 1^{er} mars 1901, le droit de prendre des mesures destinées à assurer le bon ordre, dans les parties

des gares et de leurs dépendances accessibles au public, ce qui doit s'appliquer, notamment, ajoute le texte, à l'entrée, au stationnement et à la circulation des voitures publiques ou particulières dans les cours des gares. Ces arrêtés des préfets ne sont exécutoires qu'après approbation du Ministre des Travaux publics.

Le droit des préfets de régler la circulation et le stationnement des voitures dans les cours des gares, déjà consacré par l'ordonnance de 1846, avait donné lieu à de nombreuses difficultés. L'Administration, sur la demande des Compagnies, avait admis qu'ils pourraient user de leur pouvoir, non seulement pour assurer le bon ordre et prévenir les encombrements dans les cours des gares, mais aussi pour y assurer un privilège, au point de vue de l'entrée et du stationnement, aux entrepreneurs de voitures publiques agréés par la Cie et ayant organisé un service régulier à tous les trains. Mais le Conseil d'Etat, saisi de la question, a admis, par décisions du 25 février 1864 et du 7 juin 1865, que le préfet n'avait pas à intervenir dans les conditions de la concurrence entre les diverses entreprises de voitures publiques. Le Ministre s'est incliné devant les décisions du Conseil d'Etat et, par une circulaire en date du 19 août 1865, il a invité les préfets à ne plus réglementer l'entrée des voitures dans les cours des gares, par voie d'autorisation accordée aux uns et refusée aux autres ; il annonçait, en outre, son intention

de reviser la réglementation de la matière et de la mettre d'accord avec la jurisprudence. Le 25 septembre 1866, il adressait, en effet, aux préfets, un modèle d'arrêté général sur la police des gares et les invitait à prendre des arrêtés conformes et à les soumettre à son approbation. Cet arrêté-type ne subordonnait l'entrée des voitures dans les cours des gares à aucune autorisation, mais reconnaissait cependant que le chef de gare pouvait, de concert avec le commissaire de surveillance administrative, désigner les lieux de stationnement des différentes sortes de voitures. Cela provoqua des difficultés, qui furent tranchées par une nouvelle circulaire interprétative du 22 février 1868, confirmée le 22 juin 1878. Enfin, le 29 juin 1908, le Ministre des Travaux publics a approuvé un nouveau type d'arrêté sur la police de la partie des gares et stations accessibles au public, qui rajeunit et complète les dispositions de l'arrêté de 1865.

Quant à l'exercice d'un commerce ou d'une industrie dans les gares, il doit d'abord être nécessairement subordonné à l'assentiment de la Compagnie exploitante, qui seule a qualité pour conclure, dans ce but, des contrats avec les divers entrepreneurs. Mais les clauses stipulées dans ces contrats n'échappent pas au contrôle de l'Administration, car elles ne sont exécutoires qu'en vertu d'une autorisation préfectorale. L'article 66 du décret de 1901 porte, en effet, qu'« aucun crieur, vendeur ou distributeur d'objets quelconques ne pourra être admis, par les Compagnies, à

exercer sa profession, dans les cours ou bâtiments des gares, qu'en vertu d'une autorisation spéciale du préfet du département ». Ce texte n'a d'ailleurs pour but que de donner aux préfets les pouvoirs nécessaires, pour assurer, dans les limites de leurs attributions, le bon ordre dans les gares, et prévenir les encombrements qui pourraient résulter de ce qu'un trop grand nombre d'individus viendraient y exercer une industrie, mais il ne vise nullement l'établissement d'un privilège en faveur de tel ou tel entrepreneur.

Cette étude sur la police de l'exploitation technique ne fait que nous confirmer l'idée que nous avons déjà affirmée bien souvent, à savoir que l'ingérence du contrôle dans la gestion des Compagnies est minutieuse à l'excès. Surtout depuis la mise en application du décret du 1^{er} mars 1901, les Compagnies de chemins de fer ont, pour ainsi dire, perdu toute indépendance ; quelques-unes s'en désolent ; d'autres s'en inquiètent ; certaines, plus confiantes, s'en occupent incidemment. Que vaut la crainte des unes et l'espoir qui anime les autres ? C'est là une question qui est en dehors de notre sujet et à laquelle il serait, en plus, assez difficile de répondre à l'heure actuelle.

CHAPITRE II

DU CONTROLE COMMERCIAL

Les pouvoirs publics interviennent en matière d'exploitation commerciale, en ce qui concerne d'une part l'établissement des tarifs et les modifications qui peuvent y être apportées et, d'autre part, les conditions de leur application. La première de ces attributions constitue, nous l'avons déjà vu, ce qu'on appelle le « droit d'homologation » que nous allons étudier immédiatement. Nous nous occuperons ensuite de l'application des tarifs homologués et des principaux tarifs spéciaux.

Section I. — ORIGINES DU DROIT D'HOMOLOGATION

La nécessité pour l'Etat d'intervenir dans l'exploitation commerciale des chemins de fer s'est manifestée dès l'apparition de ceux-ci et dans les tout à fait premiers actes de concession on trouve déjà la détermination de chiffres fermes pour les taxes à percevoir sur le public.

A la suite de l'échec des projets déposés par le Gouvernement en 1837, pour la concession de cer-

taines lignes ferrées, il fut constitué une Commission extraparlamentaire pour examiner la solution à donner au problème de l'établissement des chemins de fer. Or, incidemment, cette Commission affirma, bien que l'on fût alors en pleine période de tâtonnement, la nécessité de la publicité et de la fixité des tarifs.

Une nouvelle Commission, constituée quelques mois plus tard pour donner son avis sur la question du droit de péage (1), déclara qu'il y avait lieu d'établir un droit de péage maximum, en considérant qu'un chemin de fer, qui ne transporterait pas à des prix au moins aussi bas, ne présenterait aucune utilité sérieuse.

Les principes affirmés dans ces diverses commissions ne tardèrent pas à porter leurs fruits. Dans les cahiers des charges, annexés à la loi du 15 juillet 1840 pour les chemins de fer de Paris à Orléans et de Paris à Rouen, il est stipulé que lorsque la Compagnie aura abaissé les taxes perçues par elle, au-dessous des limites déterminées par le tarif, les taxes abaissées ne pourront être

(1) Le cahier des charges distingue le « droit de péage » dû pour l'usage de la voie et destiné à couvrir l'intérêt du capital d'établissement, ainsi que les frais d'entretien de cette voie et, d'autre part, « le prix de transport » proprement dit, destiné à payer la fourniture et l'entretien du matériel roulant, les frais de traction et d'exploitation. Ces deux éléments sont réunis dans le chiffre total des perceptions autorisées.

relevées qu'après un délai de trois mois au moins. De plus, tous les changements apportés aux tarifs devront être homologués par des arrêtés du préfet, rendus sur la proposition de la Compagnie et annoncés un mois à l'avance par des affiches. C'était encore une affirmation officielle du principe de la publicité et de la fixité des tarifs.

Les cahiers des charges qui se succédèrent à cette époque contenaient tous des clauses analogues. Mais c'est dans l'ordonnance royale du 15 novembre 1846 que nous trouvons inscrit définitivement le rapport existant entre les Compagnies de chemins de fer et l'Etat au point de vue des taxes. Le rapport au roi, présenté par le Ministre des Travaux Publics à l'appui de cette ordonnance, éclaire, d'une manière parfaite, la portée et le but des mesures édictées à ce sujet. Il y est dit que « les Compagnies peuvent abaisser au-dessous des maxima autorisés les taxes qu'elles demandent au public, mais qu'en principe, aucune taxe, de quelque nature que ce soit, ne peut être perçue qu'en vertu d'un acte de l'autorité supérieure ». Ce principe reçut sa confirmation dans l'art. 44 § 1 de l'ordonnance de 1846, qui confère au Ministre des Travaux Publics le pouvoir d'homologation des tarifs ; les Compagnies ne peuvent réclamer aucune taxe sans qu'elles y aient été autorisées par le Ministre et cela, qu'il s'agisse des taxes fixées par le cahier des charges ou des modifications qu'on peut être amené à y apporter.

Les dispositions de l'ordonnance de 1846 ont été laissées intactes par le décret de 1901.

Le Ministre, dans l'exercice de son droit d'homologation, n'a pas seulement à constater que les tarifs sont compris dans les limites fixées par le cahier des charges, mais il doit encore « examiner la valeur du tarif, en peser les qualités et les défauts, s'assurer que les propositions de la Compagnie donnent satisfaction à l'intérêt public et qu'elles ne sont pas de nature à créer une concurrence abusive au regard d'entreprises rivales de transport (1) ». Il a un véritable droit d'approbation ou de désapprobation des propositions qui lui sont soumises ; mais ce droit ne va cependant pas, bien que cela ait parfois été soutenu, jusqu'à imposer les modifications de tarifs aux Compagnies, car, lui reconnaître ce pouvoir, ce serait lui attribuer l'autorité d'établir les taxes en dehors des propositions faites par la Compagnie, ce qui, nous allons le voir, ne saurait être admis.

Section II. — INITIATIVE DES PROPOSITIONS DE MODIFICATION

Il est d'abord bien évident que le « tarif légal », contenu dans le cahier des charges, ne peut, suivant les principes généraux qui régissent les

(1) Picard. — Traité des Chemins de fer, tome IV, p. 33.

contrats, être modifié que par l'accord des deux parties contractantes.

Mais si la Compagnie veut user de la liberté qui lui est laissée de percevoir des taxes inférieures à celles contenues dans le tarif légal, « elle devra dresser un tableau des prix qu'elle a l'intention de percevoir et soumettre ses propositions au Ministre des Travaux publics » (1). Cette disposition démontre bien que le Ministre ne peut pas, de sa propre autorité, prendre l'initiative de propositions de tarifs. Il ne peut user de son droit d'homologation que tout autant qu'il est saisi d'une proposition de la Compagnie. Cependant, dans le cas, d'ailleurs tout à fait exceptionnel, où la Compagnie ne soumettrait pas le tableau de ses taxes à l'homologation du Ministre, celui-ci pourrait, en vertu de l'article 64, § 1, du décret de 1901, procéder de sa propre initiative à leur fixation ; mais c'est là une hypothèse à peu près invraisemblable.

Dès que le premier tarif d'application (2) est définitivement homologué, la Compagnie peut le percevoir pendant toute la durée de sa concession. L'ordonnance du 15 novembre 1846 indique les conditions nécessaires et suffisantes pour qu'un tarif homologué puisse être perçu, mais elle ne

(1) Articles 45 et 46 du règlement de 1846-1901.

(2) Les tarifs d'application sont ceux qui sont établis suivant les conditions réglementaires, dans les limites du « tarif légal » fixé par le cahier des charges.

fixe, dans aucune de ses dispositions, la durée d'application de ce tarif ; il est donc à présumer qu'il est valable tant que dure la concession. Ce système prête le flanc à la critique. En effet les tarifs, dressés immédiatement après l'établissement du cahier des charges, sont fixés d'après la situation actuelle du commerce, de l'industrie et des prix de transport et, par suite, ne sauraient logiquement rester en vigueur pendant une longue période, car les éléments qui leur servent de base sont soumis à une évolution constante. Au début même de la mise en exploitation des chemins de fer, le législateur s'était préoccupé de cet état de choses et malgré plusieurs tentatives (1) pour faire insérer, soit dans le cahier des charges, soit dans un texte de loi, une clause permettant formellement à l'Etat d'apporter aux tarifs les modifications exigées par l'intérêt public, on ne put jamais arriver à un résultat à ce point de vue. Cet essai d'extension des droits de l'Etat est d'ailleurs absolument inadmissible. Les taxes, que le concessionnaire perçoit sur le public, constituent en effet le prix qui lui est payé pour l'accomplissement du service dont il s'est chargé et cette considération suffit, semble-t-il, pour que l'on ne reconnaisse pas à l'Administration un droit absolu de les réduire d'office, droit qui lui donne-

(1) Propositions Grévy du 7 août 1850 et Morellet du 2 décembre 1851. — Proposition Lesguiller à propos de la discussion des conventions de 1883,

rait la possibilité de ruiner l'industrie des chemins de fer.

Mais, aussi bien l'ordonnance de 1846 que le cahier des charges reconnaissent aux Compagnies le droit de proposer des modifications aux tarifs en vigueur devenus inapplicables au point de vue économique. L'article 49, paragraphe 1 de l'ordonnance de 1846 porte que, « lorsque la Compagnie voudra apporter quelques changements aux prix autorisés, elle en donnera avis au Ministre ». De même l'article 48, paragraphe 1 du cahier des charges, émet l'hypothèse de la possibilité pour la Compagnie de proposer l'abaissement des taxes. « Les Compagnies peuvent faire les propositions qu'elles jugent opportunes et l'Etat peut les approuver ou les rejeter ; il peut même mettre à son approbation les conditions qu'il juge utiles, mais si les Compagnies refusent d'accepter ces conditions, le droit de l'Etat se résout par un veto pur et simple. » (1)

Cependant, en vertu du dernier alinéa de l'article 42 du cahier des charges, le Ministre a un droit d'initiative dans une hypothèse tout à fait exceptionnelle. D'après cette disposition, si le prix de l'hectolitre de blé s'élevait à 20 francs ou au-dessus, le Gouvernement pourrait exiger de la Compagnie que le tarif du transport des blés, grains, riz, maïs, farines et légumes farineux ne puisse

(1) Discours prononcé à la Chambre des Députés le 2 mars 1886 par M. Cavaignac. — *Journal Officiel*, 1886 ; Débats parlementaires, p. 367.

s'élever au maximum qu'à sept centimes par tonne et par kilomètre. Ce texte, destiné à prévenir les effets de la disette, n'a jamais reçu d'application car les Compagnies n'ont pas hésité, lorsque le besoin s'en est fait sentir, à abaisser spontanément leurs tarifs.

Mais, d'une façon générale, il est évident que le Ministre peut user de l'influence que lui donnent sa qualité de représentant des intérêts généraux du pays et son pouvoir de contrôle à l'égard des Compagnies, pour les inciter officieusement à proposer la modification de tels ou tels tarifs. Sans en prendre légalement l'initiative, il peut pousser les Compagnies à proposer les réformes qu'il sait être les plus demandées par le commerce et l'industrie de la nation. Cette action du Ministre se manifeste d'ailleurs nettement dans plusieurs circulaires parmi lesquelles on peut citer celle du 28 octobre 1903 et celle du 25 juin 1904, qui invitent nettement les Compagnies à faire certaines propositions de modification de tarifs.

En résumé donc, « aux concessionnaires appartient l'initiative, au gouvernement un droit de veto. L'initiative aux mains des Compagnies leur permet de chercher les combinaisons les plus productives en même temps que les plus satisfaisantes pour la masse des intérêts engagés. Le veto aux mains du Gouvernement lui permet d'empêcher les combinaisons abusives qui lèseraient l'intérêt public et blesseraient l'équité. » (1)

(1) Aucoc. — Conférences sur le droit administ., p. 707.

**Section III. — DE LA PROCÉDURE A SUIVRE DANS
L'HOMOLOGATION DES TARIFS**

Les propositions des Compagnies doivent être présentées au Ministre, ainsi qu'au service du contrôle et aux préfets des départements traversés. Mais, ces propositions ayant une grande importance pour le public, elles doivent être portées à sa connaissance par voie d'affiches. Ensuite, les Chambres de commerce et les Chambres consultatives des Arts et Manufactures sont appelées à émettre un avis à leur sujet et enfin le service du contrôle et le Comité consultatif des chemins de fer doivent procéder à une enquête qui, jointe à l'avis des Chambres de commerce et des Chambres consultatives, permet au Ministre de statuer en connaissance de cause sur le tarif proposé. Tel est l'aperçu schématique des diverses phases de la procédure d'homologation ; nous allons reprendre chacune d'elles en détail.

§ 1^{er}. *Présentation des propositions.* — Les Compagnies qui voudront percevoir un tarif quelconque, même celui prévu au cahier des charges, ou apporter des modifications à un tarif déjà autorisé, devront, nous l'avons déjà dit bien souvent, en aviser le Ministre et lui présenter, en même temps, le nouveau tarif, qu'elles soumettent à son homologation (1). En outre, elles devront lui faire

(1) Articles 46 et 49 du règlement de 1846-1901.

savoir qu'elles ont également transmis leurs propositions au service du contrôle et aux préfets des départements traversés.

Afin de faciliter l'étude de leurs propositions, il a été prescrit aux Compagnies, par circulaires ministérielles du 30 juillet 1859 et du 18 août 1860, d'abord d'envoyer, en même temps que leurs propositions, un exemplaire du tarif qu'elles désirent modifier, en prenant bien soin d'y indiquer en rouge les changements à y apporter et, en second lieu, de désigner les motifs qui les ont incitées à proposer la modification qu'elles présentent.

Pendant longtemps, à l'appui de leurs demandes d'homologation de tarifs, les Compagnies ne fournissaient que des notices sommaires, généralement insuffisantes pour permettre d'en apprécier la portée. Aussi, par circulaire du 22 février 1906, le Ministre les a invitées à faire suivre chacune de leurs propositions de modification d'un rapport explicatif, permettant d'en apprécier les motifs en connaissance de cause.

§ 2. *De l'affichage des propositions des Compagnies.* — Il est hors de discussion que c'est le public qui est le plus directement intéressé au régime des tarifs et, par suite, il est absolument nécessaire qu'il soit informé des diverses modifications que ce régime peut subir, afin de pouvoir, le cas échéant, formuler ses critiques et ses observations. Le règlement de 1846-1901, dans son article 49, § 2, répond à cette nécessité en édictant que le

public devra être informé par affiches des changements soumis à l'approbation du Ministre.

Ces affiches, placées dans les lieux les plus apparents des gares et stations, devront contenir « in extenso » toutes les taxes nouvelles dont l'homologation est demandée (1).

L'affichage est absolument nécessaire et ne peut pas être remplacé par l'insertion des propositions des Compagnies dans un journal de la localité.

La question de la durée de cet affichage est réglée par les articles 49, § 3, du règlement de 1846-1901 (2), et 48, § 2, du cahier des charges (3). De l'ensemble de ces dispositions, il résulte que tout projet de modification de tarifs doit être laissé à la connaissance du public, au moins un mois avant son application. Ce délai d'un mois doit être compté, ainsi que cela résulte du cahier des charges, à partir du jour de l'affichage (4) et non point, comme le dit à tort l'ordonnance de 1848, à partir

(1) Circulaire du 26 décembre 1887.

(2) Article 49, § 3 du règlement de 1846-1901 : « A l'expiration du mois, à partir de la date de l'affiche, les dites taxes pourront être perçues, si dans cet intervalle le Ministre des Travaux Publics les a homologuées. »

(3) Article 48, § 2 du cahier des charges : « Toute modification des tarifs, proposée par la Compagnie, sera annoncée un mois d'avance par des affiches. »

(4) En vertu d'une décision ministérielle du 2 décembre 1853, la date de l'affichage est constatée par le visa ou les certificats des commissaires de surveillance ou des maires.

de la date de l'affiche, car, s'il en était ainsi, les Compagnies pourraient abréger ce délai à leur gré en ne faisant procéder à l'affichage que lorsque bon leur semblerait.

En règle générale, la disposition de l'article 49, § 2, est entendue dans le sens que nous venons d'indiquer, à savoir, que les affiches doivent contenir les taxes nouvelles dont l'homologation est demandée. Cependant, si en raison de l'étendue des tarifs, ce mode d'affichage n'est pas praticable, ou même présente des inconvénients, il est admis que les affiches pourront être remplacées par des livrets, toujours tenus gratuitement à la disposition du public (1). Ceux-ci devront être déposés dans les gares et stations où l'on aurait dû apposer des affiches en même temps que l'on affichera des placards sommaires annonçant au public leur dépôt et la demande en homologation des prix qui y sont indiqués. La jurisprudence considère ce mode de publication comme satisfaisant entièrement aux exigences de la loi (2). D'ailleurs, ce procédé présente en pratique plus d'avantages pour le public que l'affichage de la proposition entière, car il est plus commode d'étudier un document sur un livret déposé dans un bureau, que sur des affiches apposées contre un mur, à une cer-

(1) Circulaire du 19 mai 1893.

(2) Cassation, 31 décembre 1866 (S. 67-1-34). — Bordeaux, 22 janvier 1868 (S. 68 2-168).

taine hauteur, et dans un endroit qui peut être souvent encombré.

Enfin, une circulaire, en date du 7 janvier 1893, avise les préfets que, dans le but de compléter la publicité dont elles doivent être l'objet, le *Journal Officiel* publiera tous les lundis les propositions de tarifs présentées par les Compagnies de chemins de fer, ainsi que les homologations de ces propositions. Des abonnements spéciaux pourront être pris pour la partie du *Journal Officiel* contenant ces propositions et ces homologations.

Une circulaire analogue fut adressée, à la même date, aux Chambres de commerce et aux Chambres consultatives des arts et manufactures.

La partie du *Journal Officiel* relative aux propositions de tarifs, comprend trois sections ayant trait respectivement :

1° Aux tarifs généraux ou spéciaux de grande vitesse ;

2° Aux tarifs généraux ou spéciaux de petite vitesse ;

3° Aux tarifs communs.

Quant à la partie qui se rapporte aux homologations, elle en indique les dates, désigne les Compagnies et les numéros du *Journal Officiel* où figuraient leurs propositions.

On ne pouvait songer à appliquer toutes ces formalités d'affichage préalable aux tarifs de voyageurs destinés à n'être mis en application que dans des circonstances exceptionnelles ou imprévues, ni aux tarifs appliqués aux trains de pèle-

rinage, de plaisir, etc. L'Administration a reconnu elle-même cette impossibilité et n'a fait qu'inviter les Compagnies à aviser, au moins huit jours à l'avance, le Ministre et le service du contrôle, ce délai lui suffisant pour opposer son veto, si elle le juge nécessaire.

§ 3. *Communication aux Chambres de commerce et aux Chambres consultatives des arts et manufactures.* — Afin d'éviter que les modifications brusques de tarifs entraînent des surprises et de l'insécurité dans les relations commerciales et afin de permettre aussi aux industriels et aux commerçants de formuler leur avis sur ces modifications, il fut de bonne heure jugé utile de consulter les Chambres de commerce intéressées, les avis mûrement délibérés de ces assemblées pouvant éclairer d'une vive lumière le caractère et le sens même de la réforme proposée.

Pour atteindre ce résultat, l'Administration a été obligée de suppléer, dans une certaine mesure, à l'insuffisance des dispositions législatives. Des circulaires ministérielles du 15 février 1862 et du 23 août 1875 avaient prescrit, en effet, aux préfets « de consulter les Chambres de commerce de leur département, mais seulement dans le cas où les propositions intéresseraient les négociants des localités situées dans le ressort desdites Chambres ». Il fut bientôt reconnu que, pour certains tarifs d'intérêt général, cette communication aux Chambres de commerce de la région desser-

vie par la Compagnie faisant la proposition n'était pas suffisante. Aussi, ce mode d'enquête a été généralisé par une circulaire du 23 juillet 1880, qui a décidé, d'une part, la création d'un bulletin hebdomadaire relatant, sans exceptions, les propositions de tarifs soumises au Ministre pendant le cours de la semaine et, d'autre part, l'envoi gratuit de ce bulletin à toutes les Chambres de commerce et à toutes les Chambres consultatives des Arts et Manufactures.

La procédure employée pour porter à la connaissance de ces assemblées les propositions des Compagnies, a été organisée par diverses circulaires ministérielles. Pendant longtemps, les Compagnies avaient été tenues de fournir aux préfets des exemplaires de leurs propositions, destinés à être remis aux Chambres de commerce. Celles-ci devaient délivrer au préfet un récépissé, qui était transmis au Ministre, afin qu'il pût constater par là que la communication avait été faite. Mais certaines Compagnies, afin d'activer la marche de l'instruction de leurs propositions, avaient pris l'habitude de les communiquer directement aux Chambres de commerce et aux Chambres consultatives, sans passer par l'intermédiaire du préfet, et cette façon de procéder, ayant été reconnue avantageuse, a été admise officiellement par une circulaire du 20 juin 1902 qui a invité les Compagnies à prendre les mesures nécessaires à ce sujet.

Les Chambres de commerce doivent présenter

leurs observations dans le délai d'un mois à partir de la date de l'affichage. Si elles gardent le silence, elles sont considérées comme ayant approuvé la proposition.

§ 4. *De l'instruction par le contrôle et par le Comité consultatif.* — Les études nécessaires pour renseigner l'Administration en ce qui concerne les tarifs et les questions économiques connexes intéressant les chemins de fer, sont confiées, pour l'ensemble des réseaux d'intérêt général, à un Directeur du contrôle commercial, assisté de tout un service dont nous avons étudié l'organisation (1).

Pour l'instruction des propositions de tarifs, il doit nécessairement être procédé à une enquête, qui sera conduite, sous l'autorité du Directeur, par les inspecteurs du contrôle commercial. Ceux-ci ont pour mission, non seulement de recueillir les témoignages des négociants, des simples particuliers ou des Comités de défense industrielle ou commerciale, mais encore de demander leur avis aux diverses administrations publiques susceptibles de leur donner des renseignements utiles. Ils doivent, en outre, s'assurer que les tarifs proposés ne favorisent pas arbitrairement une région au détriment de telle ou telle autre, et comparer ces nouvelles taxes non seulement aux tarifs en vi-

(1) Voir : Organisation des services chargés du contrôle. Section II, p. 38.

gueur, mais encore à ceux qu'ont à supporter les mêmes objets provenant d'autres centres industriels. Enfin, ils sont chargés de prévoir les conséquences que les tarifs proposés peuvent avoir au point de vue de la concurrence entre les divers centres d'où sortent des produits similaires et d'indiquer les modifications nécessaires pour favoriser les produits français.

Les résultats de cette enquête sont mentionnés dans un rapport que les inspecteurs du contrôle commercial doivent remettre à l'Administration supérieure. Ce rapport doit être en principe remis par eux, quinze jours après que les propositions des Compagnies leur ont été communiquées ; cependant, ce délai peut être dépassé, si les circonstances l'exigent, pourvu qu'un avis sommaire en soit donné au Ministre.

Une fois que cette instruction est terminée, le dossier en est communiqué au Comité consultatif des chemins de fer (1) qui est appelé, en vertu de l'article 1^{er} du décret du 2 janvier 1907, à émettre un avis sur les homologations de tarifs. Comme ce Comité ne délibère que sur un rapport écrit, un fonctionnaire doit toujours être chargé de rédiger ce rapport en compulsant tous les documents qui ont été déjà fournis sur la question. Le Comité donne enfin son avis et le Ministre prend ensuite

(1) Voir : Organisation des services chargés du contrôle. Section VI, paragraphe, p 58.

sa décision, lorsqu'il a en mains tout le dossier de l'instruction.

La décision que prend le Ministre est un acte absolument discrétionnaire et les Compagnies ne sauraient être autorisées à attaquer, pour excès de pouvoir, devant le Conseil d'Etat, les refus d'homologation, sauf, bien entendu, en cas d'inaccomplissement des formalités légales. Mais ce pouvoir discrétionnaire n'existe que lorsqu'il s'agit de maintenir ou de modifier des tarifs déjà en vigueur. Si le Ministre s'obstinait à refuser, au début de l'exploitation, l'homologation exigée, même pour permettre la perception des taxes maxima fixées par le cahier des charges, l'exploitation serait impossible. Aussi le Conseil de Préfecture, juge naturel des différends entre le concédant et le concessionnaire, serait compétent pour statuer sur le litige.

Après l'homologation, les tarifs prennent force de loi et leur observation s'impose aussi bien au public et aux Compagnies qu'à l'Administration, ainsi que cela découle très nettement de l'article 76 du décret de 1901 qui punit d'une sanction pénale les contraventions au présent décret et aux décisions rendues par le Ministre des Travaux publics.

Section IV. — DE L'APPLICATION DES TARIFS HOMOLOGUÉS

Nous avons ainsi étudié assez longuement l'homologation des tarifs. Il nous reste maintenant à savoir, ainsi que nous l'avions mentionné au début

de ce chapitre, quelles sont les principales manifestations de l'intervention de l'Etat en ce qui concerne l'application des tarifs homologués.

§ 1^{er}. *De la mise en exécution des tarifs.* — Dans un délai de vingt-quatre heures, après que le Ministre a pris sa décision, celle-ci doit être notifiée aux directeurs des Compagnies par les soins du service du contrôle. Les directeurs doivent avertir tous leurs employés, de la décision ministérielle afin qu'ils puissent s'y conformer et ils doivent, en outre, veiller à ce qu'elle soit immédiatement portée à la connaissance du public.

Le public devra en vertu de l'article 48 du règlement de 1846-1901, être mis au courant de l'homologation des nouvelles taxes, par voie d'affiches placées dans les lieux les plus apparents des gares et stations pendant toute la durée d'application des taxes. Cependant le nombre des tarifs est tel que, dans la pratique, un affichage permanent est complètement irréalisable. Aussi, pour remédier à cette situation, les Compagnies, après avoir affiché les taxes nouvellement homologuées, doivent les consigner dans des registres déposés aux bureaux des gares et tenus, à toute heure du jour, à la disposition des personnes qui désirent les consulter. Ce procédé a été considéré comme remplissant le vœu de la loi, pourvu toutefois qu'il y ait apposition d'une affiche sommaire, indiquant que le dépôt des recueils a été fait. Ce dépôt ne suffirait pas, en effet, à lui tout seul, car il ne saurait équi-

valoir à une affiche destinée à attirer fatalement l'attention des voyageurs d'une façon spéciale.

Les anciens cahiers des charges exigeaient que les décisions du ministre fussent rendues exécutoires par des arrêtés des préfets des départements où le tarif devait recevoir son application, mais cette disposition n'a pas été maintenue dans les cahiers des charges de 1857 et s'est trouvée ainsi abrogée. De la sorte, pendant longtemps, la perception des nouvelles taxes fut rendue légitime, dès que le public en avait été avisé, par le seul fait de l'homologation. Mais un tel système n'était pas sans présenter des inconvénients assez sérieux ; en effet, l'enquête très minutieuse, faite dans le but de permettre au ministre de donner, en complète connaissance de cause, sa sanction aux propositions des Compagnies, étant, comme nous l'avons vu, fort longue, il pouvait arriver souvent qu'un tarif fût applicable le lendemain de son homologation, le délai prescrit pour l'affichage ayant expiré. Or, la mise en vigueur d'un tarif ne peut, en pratique, suivre immédiatement l'homologation, attendu qu'il faut toujours un certain temps pour préparer et adresser au personnel les instructions que comportent les modifications qui ont été apportées aux taxes antérieures. Pour remédier à cet inconvénient, les ministres avaient pris l'habitude d'introduire une clause fixant un délai pour la mise en application des tarifs homologués, et cette pratique a été généralisée par les circulaires

des 28 septembre et 1^{er} décembre 1888 et du 13 février 1895. De l'ensemble de ces circulaires, il résulte que l'on doit distinguer entre les tarifs homologués purement et simplement et les tarifs homologués sous réserves. Les premiers sont applicables dans un délai maximum de quinze jours, s'il s'agit d'un tarif propre à un seul réseau, et d'un mois, s'il s'agit d'un tarif commun à plusieurs réseaux français. Les seconds ne sont applicables qu'après un délai de quinze jours ou d'un mois, selon la distinction établie ci-dessus, à dater du jour où les Compagnies intéressées acquiescent aux réserves ou bien en obtiennent le retrait. Cependant, si les réserves stipulées nécessitent un nouvel affichage, en vertu de l'article 49, § 4, du règlement de 1846-1901, le délai de mise en application des tarifs est porté à un mois, même pour les tarifs propres à un seul réseau. S'il s'agit de tarifs communs à des Compagnies françaises et à des Compagnies étrangères, ils ne peuvent être appliqués qu'après accord entre ces diverses Compagnies. Enfin, le ministre, afin de connaître la date exacte de la mise en vigueur des dispositions homologuées, a prescrit aux Compagnies, par une circulaire en date du 18 mars 1902, de lui notifier cette mise en application, soit en lui accusant réception de sa décision, si elle ne contient pas de réserves, soit, dans le cas contraire, en lui adressant l'acquiescement aux réserves. Ces circulaires ont réformé l'ordonnance de 1846, qui avait confondu dans une même période d'un mois, le délai

d'affichage des propositions et celui de la mise en application des tarifs homologués.

D'ailleurs, l'état de choses créé par ces diverses circulaires a été parfois critiqué, et entre autres, M. Mirman a déposé à la Chambre, le 23 janvier 1899, un projet ainsi conçu : « Nulle modification portant aggravation des tarifs, tant généraux qu'accessoires, sur les chemins de fer, ne peut être appliquée que trois mois après la publication à l'*Officiel* de l'arrêté du ministre qui en aura fait connaître les termes. » (1) D'après l'exposé des motifs, cette proposition avait pour but « de permettre au commerce de faire entendre sa voix et de la faire entendre en temps utile, non le lendemain du jour où ces tarifs sont appliqués, mais avant même qu'ils entrent en vigueur ». L'auteur de cette proposition voulait développer les effets de la publicité, que nous avons étudiée précédemment, et les rendre plus efficaces en créant, pour ainsi dire, un délai d'opposition à la mise en vigueur des taxes majorées. Or, dans l'état actuel du droit, l'instruction des propositions des Compagnies est déjà fort longue et se prolonge toujours après l'expiration de l'affichage préalable : le projet Mirman n'aurait pour résultat que d'aggraver encore cette situation, pourtant très fâcheuse au point de vue de la fixité des tarifs, car, par suite

(1) *Annales des chemins de fer et tramways*. Année 1899 2^e partie, p. 81 et suivantes.

des longueurs de la procédure d'homologation, le ministre devrait donner de plus en plus d'autorisations provisoires de mise en application.

§ 2. *Du retrait d'homologation.* — Nous avons vu que les tarifs homologués définitivement ont, par eux-mêmes, une durée illimitée, et que seules les Compagnies peuvent proposer qu'il leur soit apporté des modifications. Or, il pourra arriver qu'à la suite de changements dans les conditions économiques, ces tarifs deviennent nuisibles à l'intérêt général, tout en restant très avantageux pour les Compagnies, et que celles-ci se refusent à proposer aucune espèce de modification. Dans ces conditions, la question se pose de savoir si l'Administration peut, sinon se substituer aux Compagnies pour prendre l'initiative du changement, ce qui serait en opposition flagrante avec les principes de notre législation, du moins retirer l'homologation déjà accordée.

Il est absolument certain qu'en droit, l'Administration n'a pas ce pouvoir, et que l'homologation, une fois accordée, ne peut pas être retirée par la seule volonté du ministre. Cependant, en fait, l'Administration des Travaux publics affirme, depuis longtemps, qu'elle a le droit de n'accorder que des homologations provisoires, toujours susceptibles d'être retirées. Déjà, dans une circulaire du 31 octobre 1855, le ministre déclarait que, si l'examen des propositions de la Compagnie paraissait devoir entraîner des retards, l'ingénieur en chef du

contrôle devait en faire une étude sommaire et adresser au ministre un avis destiné à lui faire connaître si l'on devait, ou bien autoriser la perception des nouveaux tarifs à titre provisoire, sauf décision définitive ultérieure, ou bien inviter la Compagnie à attendre, pour procéder à la perception, d'y être autorisée définitivement. D'ailleurs, il était stipulé que cette forme d'instruction devait être employée le moins souvent possible. Mais en 1857, le Ministre des Travaux publics déclara nettement qu'il avait l'intention bien arrêtée de ne plus donner que des homologations provisoires. Les Compagnies portèrent cette prétention devant l'autorité judiciaire qui jugea que le ministre, ayant le droit de donner une autorisation définitive à un tarif ou à un traité, devait, à plus forte raison, pouvoir en donner une provisoire.

Cette pratique est constante depuis cette époque, et, d'ailleurs, par ce fait qu'elle réserve la possibilité de tenir compte des enseignements de l'expérience, elle est toute dans l'intérêt du public et constitue un usage prudent et réservé de l'autorité donnée à l'Administration. Cependant, il eût été plus logique de l'appuyer sur des textes précis et sur les actes de concession que sur de simples décisions de jurisprudence. La question doit être considérée comme définitivement tranchée depuis qu'en 1880 les Compagnies ont fini par déclarer « qu'elles ne contesteraient point au ministre la faculté de rapporter les homologations qui

n'auraient été accordées qu'à titre provisoire » (1). Par dépêche du 24 mars 1880, M. Varroy, ministre des Travaux publics, prit acte de cette déclaration et s'engagea à ne jamais rapporter une décision de ce genre avant d'avoir fait procéder aux mêmes formalités que pour l'homologation. L'approbation des tarifs ne peut, en conséquence être rapportée qu'après consultation des Chambres de commerce et des Chambres consultatives, et enfin, après la publication du projet pendant un mois. Or, toutes ces formalités constituent une sérieuse garantie pour le public et pour les Compagnies, et leur permettent de donner leur avis sur l'opportunité du retrait de l'homologation. Il importe, en effet, de ne pas abuser de ce droit de retrait et d'éviter que les Compagnies ne soient livrées à la discrétion du ministre, sans le moindre bénéfice pour le public, car les particuliers, aussi bien que le commerce et l'industrie, ont besoin de la stabilité dans les tarifs.

Le retrait d'homologation d'un tarif général (2) fait revivre le tarif maximum inséré au cahier des charges, sous réserve, pour la Compagnie, du droit de proposer de nouvelles taxes. Si c'est un tarif spécial (3) qui est rapporté, on devra appli-

(1) Picard. — Traité des chemins de fer. Tome IV, p. 42.

(2) Un tarif général est celui qui indique les frais applicables à tous les voyageurs ou expéditeurs, sans autres conditions que celles du cahier des charges.

(3) Un tarif spécial est celui qui indique des prix réduits perçus sous certaines conditions.

quer à sa place, soit le tarif général approuvé pour l'ensemble du réseau, soit les autres tarifs spéciaux dont pourrait bénéficier l'objet transporté.

§. *De la durée minimum d'application des tarifs homologués.* — Une mobilité exagérée des tarifs serait très préjudiciable aux intérêts de toutes les branches du commerce et de l'industrie, et, par suite, il était de toute nécessité de l'éviter dans la mesure du possible. Dans ce but, l'Administration a fixé, en principe, une durée minimum d'application pour les tarifs en vigueur.

Il importe d'abord de noter qu'une restriction très sérieuse est apportée à cette règle, car les abaissements de tarifs n'entraînant aucun inconvénient au point de vue économique, l'Administration admet qu'ils peuvent toujours être demandés, si court que soit l'intervalle de temps qui s'est écoulé depuis la dernière modification.

Mais pour le relèvement des taxes, il n'en est pas de même, et, à ce point de vue, les transactions commerciales sont intéressées, au premier chef, à la stabilité. Aussi le législateur, dès l'apparition des chemins de fer, jugea indispensable d'établir une durée d'application minimum pour les tarifs en vigueur ; cette préoccupation s'affirme dans tous les débats parlementaires et dans tous les rapports qui ont été élaborés à propos de notre législation sur les chemins de fer. Après beaucoup d'hésitations, on fixa (1) à trois mois pour

(1) Article 48, § 1 du cahier des charges.

les voyageurs et à un an pour les marchandises le délai pendant lequel les taxes abaissées ne pourraient être relevées. La Commission d'enquête de 1863 trouva ce délai trop long et en demanda la réduction ; mais l'Administration ne fut pas de cet avis, pour des raisons qu'elle fit valoir en ces termes, dans une circulaire du 1^{er} février 1864 : « On ne peut oublier les considérations d'intérêt général qui ont dicté cette mesure. Placée comme elle l'est pour recueillir toutes les réclamations du public, l'Administration ne saurait perdre de vue qu'une des causes les plus fréquentes des plaintes est la mobilité des tarifs et les oscillations dont ils sont l'objet. Cette mobilité ne pourrait qu'être augmentée par la fixation d'un délai nouveau pour les relèvements et constituerait une arme puissante, entre les mains des Compagnies, vis-à-vis de la concurrence des autres moyens de transport. »

§ 4. *De la surveillance de l'application des tarifs.* — Aussi bien le règlement de 1846-1901 que le cahier des charges prévoient et interdisent certaines infractions aux règles établies pour la mise en application des tarifs.

De la part des Compagnies, les dérogations les plus normales et les plus nombreuses devaient naturellement consister dans l'établissement de traitements de faveur, ce qui amenait à interdire toute infraction au principe de l'égalité des taxes. C'est dans ce but que l'article 48, § 4, du cahier des charges déclare que « la perception des taxes devra

se faire indistinctement et sans aucune faveur » et interdit, dans son paragraphe suivant, tout traité particulier qui aurait pour effet d'accorder, à un ou plusieurs expéditeurs, une réduction sur les tarifs approuvés. Les articles 49 du cahier des charges et 50 du règlement d'administration publique appliquent également le principe de l'égalité des taxes en interdisant les tours de faveur pour le transport des voyageurs, bestiaux, denrées, marchandises etc. Il en est de même de l'article 53 du cahier des charges, qui stipule qu'« à moins d'une autorisation spéciale de l'Administration, il est interdit à la Compagnie de faire, directement ou indirectement, avec des entreprises de transport de voyageurs ou de marchandises, par terre ou par eau, sous quelque dénomination ou forme que ce puisse être, des arrangements qui ne seraient pas consentis en faveur de toutes les entreprises desservant les mêmes voies de communication ».

Section V. — RÈGLES PARTICULIÈRES A CERTAINS TARIFS

Après avoir étudié la procédure générale d'intervention de l'Etat en matière commerciale, nous devons maintenant envisager un certain nombre de cas dans lesquels, à cause des considérations spéciales qui entrent en jeu, on a dû abandonner les principes que nous venons d'exposer, pour mettre en vigueur des règles plus simples et mieux

appropriées aux diverses situations qui se présentent. C'est ce qui s'est produit d'abord à propos de l'établissement des taxes pouvant modifier les effets du régime douanier, c'est-à-dire, des tarifs de transit, de pénétration et d'exportation, et, en second lieu, à propos de la fixation de certaines taxes spéciales, telles, par exemple, que les tarifs exceptionnels et les frais accessoires.

§ 1^{er}. *Des tarifs de transit.* — Les tarifs de transit ont pour but d'attirer sur le territoire français et de conduire à nos ports, les marchandises étrangères à destination de l'étranger.

Ils ont été l'objet d'une réglementation spéciale édictée par le décret du 26 avril 1862 (1). Cela s'explique d'ailleurs très bien par ce fait que le transit donna lieu à une concurrence active entre les Compagnies françaises et les Compagnies étrangères, chacune cherchant à accorder au public le plus d'avantages possibles, afin d'attirer sur ses lignes les marchandises en transit. Mais beaucoup d'administrations étrangères de chemins de fer, jouissant d'une liberté plus grande que nos Compagnies françaises, les pouvoirs publics ont été obligés, dans l'intérêt même du commerce français, de relâcher les liens de la tutelle,

(1) A ce sujet, il est intéressant de noter que sous la constitution impériale, le gouvernement pouvait modifier par décret, rendu en forme de règlement d'administration publique, les clauses du contrat de concession.

qui pèse sur les Compagnies en matière de tarifs, afin de leur faciliter la lutte contre la concurrence étrangère.

C'est dans ce but que l'article 2 du décret du 26 avril 1862 décide que les Compagnies, qui en feront la demande, pourront être autorisées par le Ministre des Travaux publics à percevoir les prix et à appliquer les conditions qu'elles jugent les plus propres à combattre la concurrence qui leur est faite par les voies étrangères. Dans ce cas, elles ne sont astreintes à aucune formalité d'affichage préalable, ni à aucun délai, soit pour appliquer les taxes réduites, soit pour opérer, dans les limites fixées par leur cahier des charges, le relèvement des prix abaissés. Elles sont simplement tenues de communiquer au Ministre, au moins la veille du jour de leur mise en vigueur, les prix et conditions applicables au transport en transit et d'en informer le public par affiches.

Ces tarifs de transit doivent être établis sous forme de prix fait, c'est-à-dire qu'ils doivent indiquer, pour chaque espèce de marchandise, un prix total unique, par tonne, de la frontière d'entrée à la frontière de sortie.

Afin d'atténuer, dans une certaine mesure, la concurrence existant au point de vue du transit, entre les divers ports français, dont chacun s'efforce d'attirer à lui la plus grande quantité possible de marchandises en transit, l'article 3 du décret de 1862 interdit, pour tous les ports appartenant à un même réseau et situés sur le même lit-

toral, les inégalités de traitement, pouvant résulter des tarifs proposés par les Compagnies. En outre, dans le même but, un décret du 1^{er} août 1864 décide qu'entre les ports d'une même région, il ne devra être établi aucune différence et que les avantages, accordés aux uns, devront être accordés à tous.

Pendant longtemps, il fut possible, qu'à la suite des avantages consentis, les produits étrangers fussent, à égalité de distance, plus favorisés que les produits français. Or, cette situation était de nature à soulever de légitimes protestations, de la part des producteurs français, qu'elle mettait dans un état d'infériorité notable, par rapport à la concurrence étrangère. Sans doute, le Ministre pouvait empêcher ces inconvénients en refusant l'homologation aux tarifs qui auraient favorisé les produits étrangers ; mais c'était là un procédé un peu radical, car, dans un tarif, à côté de faveurs injustifiées, il peut y avoir des dispositions très équitables. Aussi, il était à désirer qu'une réforme intervînt sur ce point et elle ne se fit d'ailleurs pas attendre bien longtemps. Pendant la discussion des conventions de 1883, les Compagnies ont déclaré spontanément, dans des lettres officielles, constituant de véritables annexes à ces conventions, qu'elles appliqueraient, lorsque le Ministre le leur demanderait, les tarifs, institués pour le commerce de transit, « aux expéditions faites sur l'étranger par toutes les gares intermédiaires entre les deux gares d'entrée et de sor-

tie, et même par toutes celles situées sur les embranchements, de part et d'autre de l'itinéraire direct, dans une zone de 50 kilomètres », pourvu cependant que, dans ce dernier cas, le parcours total à effectuer entre la gare où a été faite l'expédition et la gare de sortie, ne soit pas plus long que le parcours total en transit.

§ 2. *Des tarifs de pénétration.* — Les tarifs de pénétration se caractérisent par l'octroi aux producteurs étrangers de certains avantages, destinés à favoriser l'importation en France des marchandises étrangères et à développer, par là même, le trafic des chemins de fer. On a vite objecté à ces tarifs que leur résultat le plus immédiat est de laisser prendre chez nous à la concurrence étrangère un essor que les droits protecteurs, établis dans l'intérêt des agriculteurs et des industriels français, avaient voulu interdire. Les Compagnies, a-t-on dit, transportent « les produits étrangers à meilleur marché que les produits similaires français et non seulement, en ce faisant, elles détruisent les barrières artificielles constituées par les droits de douane, mais, en supprimant les distances, elles abaissent les barrières naturelles géographiques ».

Les Compagnies ont toujours protesté contre cette accusation, en prétendant qu'elles n'abaisaient leurs tarifs d'importation que lorsqu'elles avaient à combattre une concurrence étrangère dangereuse pour leur trafic intérieur. Cependant,

à la suite d'une campagne très active menée contre elles à ce sujet, elles ont déclaré, en 1883, dans les lettres officielles, dont il a déjà été question à propos des tarifs de transit, qu'elles se mettraient, à l'avenir, à la disposition de l'Administration « pour modifier toute combinaison de prix dont l'effet pourrait être d'altérer les conditions économiques résultant de notre tarif douanier, sous la seule réserve que les marchandises visées par les tarifs ne soient pas importées en France à plus bas prix, par d'autres voies de transport ». Le Ministre a donc le droit, pourvu qu'il se conforme à la restriction indiquée par les Compagnies, de les obliger à modifier le tarif de pénétration sur tel ou tel point, tout en laissant subsister les parties qui ne peuvent préjudicier au commerce national. Il peut même, lorsque l'accord avec les Compagnies est impossible, se substituer à elles et statuer lui-même sur l'établissement de ces tarifs, après avis d'une commission spéciale.

§ 3. *Des tarifs d'exportation.* — Ces tarifs ont pour but de faciliter aux produits français l'accès des marchés étrangers, par la perception de taxes moins élevées que celles perçues pour le trafic intérieur.

Ici, l'établissement d'une procédure plus simple et plus rapide pour l'homologation était conforme, aussi bien à l'intérêt général qu'à l'intérêt des Compagnies, et, de la sorte, on a pu simplifier, sans difficultés, la procédure ordinaire.

En vertu des articles 6 à 10 du décret du 26 avril 1862, ces tarifs sont d'abord dispensés de la formalité de l'affichage préalable, et peuvent, en outre, être appliqués, à titre provisoire, si dans un délai de cinq jours, le Ministre n'a pas notifié son opposition aux Compagnies. Ces tarifs doivent rester en vigueur pendant une durée minimum de trois mois.

Enfin, il faut noter que ce n'est qu'en cas d'abaissement de taxe, que l'on peut appliquer cette procédure simplifiée, et que, dans l'hypothèse d'un relèvement, on doit s'en tenir aux règles générales de l'homologation.

§ 4. *Autres tarifs soumis à des règles spéciales.* — On peut citer encore, comme tarifs soumis à des règles spéciales :

1° Les billets à prix réduits délivrés dans des circonstances exceptionnelles, pour lesquels les Compagnies sont simplement tenues d'avertir 8 jours à l'avance le Ministre et le service du contrôle. Mais, pendant ce délai, le Ministre peut opposer son veto.

2° Les tarifs exceptionnels, applicables à certains produits spéciaux (matières inflammables, objets encombrants, métaux précieux, etc.) et les frais accessoires. Ces deux groupes de taxes sont fixés par le Ministre qui, il est vrai, est bien tenu de prendre l'avis de la Compagnie intéressée, mais n'est nullement obligé de le suivre (1).

Ce régime de l'homologation des tarifs, tel qu'il

(1) Articles 46, 47, 51 et 52 du cahier des charges.

fonctionne depuis 1846, a été bien souvent attaqué et a fait l'objet de nombreuses propositions de modification (1). Cependant, malgré toutes ces attaques, il est encore en vigueur, car on a reconnu qu'il donnait des garanties sérieuses à tous les intérêts en présence.

(1) A noter entre autres : A) La proposition Dreyfus en 1886, tendant à dessaisir le Ministre de son droit d'homologation et à conférer ce droit à la Chambre des Députés.
— B) La proposition Léon Martin, du 25 juillet 1882, qui avait pour but la création d'une commission, soustraite par son origine et sa composition à l'influence des grandes compagnies et qui serait chargée d'examiner toute taxe modifiant le cahier des charges. Il y eut aussi d'autres propositions moins importantes.

CHAPITRE III

DE LA RÉGLEMENTATION DU TRAVAIL DES AGENTS

Cette étude de la réglementation du travail doit, semble-t-il, avoir naturellement pour objet, d'abord la question de la durée journalière du travail et puis la question des retraites, dont nous allons donner successivement un aperçu rapide.

Section I. — RÉGLEMENTATION DE LA DURÉE DU TRAVAIL

En principe, pour la durée du travail, les agents des chemins de fer sont soumis au droit commun. Cependant, une exception importante est faite à ce principe en ce qui concerne les agents dont le service intéresse la sécurité publique : pour eux, le travail a été réglementé d'une façon toute spéciale. Il est en effet naturel que, dans l'intérêt de la sécurité des voyageurs, on n'ait pas hésité à limiter les heures de service de certaines catégories d'agents dont la fatigue, la négligence ou le laisser-aller pourraient conduire aux catastrophes les plus désastreuses.

Le principe de la réglementation du travail des agents de chemins de fer repose sur la loi de 1845, complétée par l'article 60 de l'ordonnance du 15 novembre 1846, d'après lequel, les Compagnies devaient soumettre à l'approbation du Ministre des Travaux publics, leurs règlements de service de l'exploitation et par l'article 69 de la même ordonnance qui règle la procédure que doit suivre le Ministre pour rendre sa décision. Ces deux dispositions subsistent dans le décret de 1901 et y sont même accentuées dans le sens de l'augmentation des pouvoirs de l'Etat. Le décret de 1901 (1) donne même, d'une façon tout à fait explicite, au Ministre des Travaux publics, le droit de déterminer, la Compagnie entendue, les dispositions relatives à la durée du travail des agents, qu'il jugera nécessaires à la sécurité de l'exploitation.

En se basant sur la loi de 1845 et sur l'ordonnance de 1846, on s'était occupé, dès 1864, de la limitation du travail des aiguilleurs. En 1891 et 1894, des circulaires esquissèrent une réglementation, assez vague, du travail des mécaniciens et chauffeurs ; mais elles soulevèrent de nombreuses réclamations et furent, en définitive, peu appliquées. En 1897, divers projets de loi sur la question furent déposés sur le bureau de la Chambre des Députés ; mais, des divergences de vue s'étant manifestées entre les deux Chambres, le Ministre prit le parti de procéder par voie d'arrêtés.

(1) Article 68.

D'abord le travail des mécaniciens et chauffeurs et celui des agents des trains fut réglementé par deux arrêtés pris le 4 novembre 1899 et modifiés le 20 mai 1902, le 9 mai 1906, surtout en vue de préciser certains détails d'application, et le 6 avril 1909.

Un autre arrêté du 23 novembre 1899 s'est occupé de la question en ce qui concerne les agents des gares et stations, dont le service peut intéresser la sécurité publique.

Enfin, le service des agents de la voie a été fixé par arrêté du 10 octobre 1901.

§ 1^{er}. *Mécaniciens et chauffeurs*. — Leur journée de travail doit se composer en moyenne de 10 heures de travail effectif au plus et de 10 heures de repos au moins, de telle sorte que 9 jours consécutifs quelconques d'un roulement compté de minuit à minuit, contiennent, au plus, 90 heures de travail effectif.

Chaque période de travail doit être comprise entre deux repos séparés par un intervalle d'au plus 17 heures et ne pas contenir plus de 12 heures de travail effectif.

Mais, en outre, les mécaniciens et chauffeurs de route doivent avoir tous les 9 jours en moyenne, un grand repos de 30 heures au moins. Lorsque leur service leur permet de prendre, chaque jour, dix heures consécutives de repos à leur résidence, le nombre des grands repos de 30 heures peut être réduit à un par quinzaine. Pour les mécaniciens

et chauffeurs de manœuvre, il doit y avoir en moyenne, lorsque le mécanicien est assisté d'un chauffeur, un repos de 30 heures tous les quinze jours, ou de 24 heures tous les 10 jours. Si le mécanicien est seul, il a droit à un repos de 30 heures, tous les 12 jours en moyenne.

Dans aucun cas, l'intervalle, entre deux grands repos consécutifs, ne peut être supérieur à vingt jours.

§ 2. *Agents des trains.* — Les conditions imposées pour les agents des trains, quoique analogues, dans leurs grandes lignes, à celles que nous venons de mentionner sont, cependant, un peu moins sévères dans les détails.

La durée moyenne effective du travail est toujours fixée à 10 heures, de telle sorte que 14 jours d'un roulement quelconque, compté de minuit à minuit, ne contiennent pas plus de 140 heures de travail effectif.

Quant à la période séparant les grands repos-congés, elle est de 14 jours en moyenne, au lieu de 9, avec intervalle maximum de 30 jours. De plus, la durée de ces grands repos est de 24 heures au lieu de 30. Enfin, la durée moyenne effective du travail pourra être portée à 11 heures, quand l'agent peut jouir d'un repos d'au moins 9 heures à sa résidence.

Une circulaire du 6 avril 1909 a prescrit, pour les mécaniciens et chauffeurs et pour les agents des trains, que l'organisation du service soit étu-

diée à l'avenir de telle manière, qu'en tenant compte de tous les repos auxquels ces agents ont droit, la durée totale du travail sur une période de 30 jours consécutifs ne dépasse pas, autant que possible, 270 heures pour les mécaniciens et chauffeurs et 280 heures pour les agents des trains.

§ 3. *Agents des gares.* — L'arrêté du 23 novembre 1899, qui se rapporte à eux, est applicable à tous les agents dont le service peut intéresser la sécurité des trains ou des manœuvres. Mais comme il eût été, pour ainsi dire, impossible d'énumérer d'une manière précise et complète les catégories d'agents qui ont à intervenir à propos de cette sécurité, le soin d'établir la distinction du personnel auquel s'applique l'arrêté a été laissé aux ingénieurs du contrôle. Ceux-ci, d'ailleurs, devront se baser, non pas sur les titres ou les grades des agents, mais sur leurs fonctions réelles, et, en plus, tenir compte des besognes éventuelles, qu'on peut leur demander quelquefois, en dehors de leurs occupations normales.

Cette remarque préliminaire étant admise, la durée du service effectif, pour les agents auxquels s'applique l'arrêté, ne peut excéder 12 heures par 24 heures. La durée du repos journalier doit être de 9 heures au moins et peut être réduite à 8 heures pour les agents logés dans les gares. Des repos sont en plus accordés aux agents pour leurs repas, vers le milieu et vers la fin de la journée.

Mais en dehors de là, tout agent a droit, chaque mois, à une journée ou à deux demi-journées de repos. Ils peuvent cumuler au plus deux journées de repos, afférentes à deux mois consécutifs ; mais il ne doit jamais y avoir un intervalle de deux mois sans journée de repos.

Dans les gares qui comportent un service de jour et un service de nuit, la période de service de nuit ne doit pas comprendre plus de quatorze nuits consécutives. Pour les grandes gares dont le service est chargé, le Ministre des Travaux publics pourra prescrire aux Compagnies de réduire cette période à une durée inférieure à quatorze nuits, jusqu'à un minimum de sept nuits consécutives.

Les agents, alternant pour le service de jour et celui de nuit, bénéficient, à chaque changement de service, d'un grand repos ininterrompu de 24 heures au moins.

Pour les petites gares où il n'y a qu'un seul agent qui, en fait, grâce au peu d'importance du trafic, a de longues périodes d'inaction pendant la journée, cet agent pourra être astreint à une durée de présence supérieure à la limite fixée, pourvu que son repos journalier ait une durée minimum de 8 heures. La liste de ces petites gares devra être soumise, par chaque Compagnie, à l'approbation de l'ingénieur en chef du contrôle de l'exploitation technique, et pourra d'ailleurs être, à toute époque, l'objet de modifications.

§ 4. *Agents de la voie.* — Les agents chargés de l'entretien, de la surveillance et du remaniement des voies, doivent fournir une durée de travail effectif qui ne peut excéder 12 heures par 24 heures. Leur repos journalier doit avoir une durée ininterrompue de 9 heures au moins ; mais cette durée peut, d'une part, être réduite à 8 heures pour les agents logés dans l'enceinte du chemin de fer, et, d'autre part, doit être portée à 10 heures au moins pour les agents qui, ayant leur femme garde-barrière, doivent se lever la nuit, à l'appel du public.

La durée du service des bloqueurs, aiguilleurs de pleine voie et garde-barrières, en faction permanente aux barrières, ne peut être supérieur à 12 heures sur 24 heures. Leur repos journalier doit avoir une durée ininterrompue de 9 heures au moins et peut être réduit à 8 heures pour les agents logés par la Compagnie, à proximité de leur poste.

Dans les postes qui comportent un service de jour et un service de nuit, et qui sont desservis exclusivement par des hommes, la période continue de service de nuit ne peut comprendre plus de quatorze nuits consécutives et entraîne un repos ininterrompu de 24 heures, au moment du changement de service.

Enfin, tout agent des catégories ci-dessus désignées a droit, chaque mois, à une journée ou à deux demi-journées de repos, dans les mêmes conditions que les agents des gares

§ 5. *Dispositions communes à tous les arrêtés réglementant le travail dans les chemins de fer.* — Pour tous les agents, des tableaux de roulements sont dressés par les Compagnies. En ce qui concerne les mécaniciens et chauffeurs et les agents des trains, ces tableaux doivent être approuvés par l'Administration, tandis que pour les agents des gares et de la voie, ils ne sont pas soumis à cette condition. Mais dans les deux cas, ils doivent être affichés, d'une façon très apparente, dans les gares, dépôts, etc.

Il faut noter aussi que les Compagnies doivent adresser au contrôle des comptes-rendus mensuels, relativement aux dépassements de durée du travail motivés par des circonstances imprévues. Il est d'ailleurs spécifié que, dans aucun cas, le dépassement de la durée réglementaire n'autorise un agent à quitter son poste.

Enfin, un registre de réclamations à la disposition des agents est ouvert dans les dépôts, gares, etc.

§ 6. *Le repos hebdomadaire dans les chemins de fer.* — Les ouvriers et employés des chemins de fer avaient été laissés en dehors de l'application de la loi du 13 juillet 1906 sur le repos hebdomadaire. Le service des chemins de fer présente en effet une telle complexité, est si variable avec les saisons et même avec les semaines de l'année, si différent suivant les catégories d'agents et la nature de leur travail, que, dans l'intérêt même

du public, il ne peut être soumis à la loi commune, ni s'accommoder d'une réglementation étroite et uniforme.

Cependant, les Compagnies, désireuses de faire bénéficier leurs agents de repos équivalents à ceux accordés aux ouvriers et employés de l'industrie et du commerce, ont décidé spontanément de prendre des mesures pour assurer à tout leur personnel 52 jours par an de suspension de travail, sous forme de journées ou de demi-journées de repos, de congés annuels, etc., sans qu'il puisse y avoir moins de trois journées de repos par mois. Par une lettre collective présentée au Ministre des Travaux publics le 21 septembre 1906, elles lui font connaître leur intention et indiquent en même temps les grandes lignes de leur projet. Ces repos seront espacés convenablement, en tenant compte, aussi bien des convenances des agents que des difficultés spéciales au service des chemins de fer. Elles s'engagent notamment à respecter, en faisant cette répartition, les prescriptions ministérielles qui, en vue de la sécurité, ont établi des règles pour les repos périodiques des agents. Elles ajoutent enfin que cette mesure ne pourra être réalisée que progressivement et promettent son application complète dans un délai de dix-huit mois.

A l'heure actuelle, les Compagnies ont toutes réalisé la promesse qu'elles avaient faite en septembre 1906. Par un ordre de service en date du 15 mars 1907, la Compagnie de Paris-Lyon-Médi-

terrannée en a, la première, prescrit l'application. Or, à la suite de cet empressement, le ministre, par une circulaire du 12 juin 1907, invitait les autres Compagnies à hâter le plus possible la mise en vigueur de la nouvelle organisation, et même à devancer le terme de dix-huit mois fixé par la lettre du 21 septembre 1906. En décembre 1907, la Compagnie du Midi allouait à son tour à son personnel les repos promis. Enfin, des dispositions analogues étaient édictées le 13 février 1908 par la Compagnie d'Orléans, et le 13 avril 1908 par la Compagnie de l'Est. En accordant ainsi à leurs agents, alors qu'elles n'y étaient pas tenues, le bénéfice de la loi sur le repos hebdomadaire, les Compagnies ont accompli un acte social dont il y aurait mauvaise grâce et injustice à ne pas les louer.

Section II. — DU RÉGIME DES RETRAITES

L'intervention de l'Etat dans l'organisation du régime des retraites a absolument le même but qu'en ce qui concerne la réglementation du travail, c'est-à-dire le souci de la sécurité. Si on laissait, en effet, occuper certains emplois par des agents trop âgés et, par suite, incapables d'apporter dans leurs fonctions une attention et une lucidité d'esprit suffisantes, on courrait fatalement le risque d'accidents aussi nombreux que graves.

Cependant, l'Etat accorde, en cette matière, une

certaine latitude aux Compagnies, puisqu'elles sont libres d'instituer ou non des caisses de retraites. Mais lorsqu'elles en instituent, les statuts doivent, en vertu de la loi du 27 décembre 1890, en être soumis à l'approbation du Ministre des Travaux publics. Une loi du 19 décembre 1902 complète ces dispositions en stipulant qu'en cas de désaccord, il sera statué par décret rendu sur avis conforme du Conseil d'Etat. Si, par conséquent, la Compagnie refuse de s'incliner devant la décision du ministre modifiant les statuts de sa caisse des retraites, le débat est porté devant le Président de la République qui le tranche par voie d'autorité, sous condition de se conformer à l'avis du Conseil d'Etat.

A la suite de nombreuses difficultés dans le calcul des réserves provenant de la mobilité du taux de l'intérêt, plusieurs Compagnies ont renoncé au système des caisses patronales et ont recours à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse ; mais comme celle-ci ne reçoit des versements que dans une certaine limite, au-delà de cette limite, la Compagnie se substitue à elle.

La retraite est généralement acquise à 55 ans d'âge et après 25 ans de services. Elle est reversible dans certaines limites sur la femme veuve ou sur les enfants au-dessous d'un certain âge.

Certaines Compagnies fixent un minimum pour la retraite, au-dessous duquel on ne peut pas descendre, même si le traitement de l'agent n'entraînait pas une retraite aussi élevée.

Une retraite proportionnelle est accordée en cas d'infirmités, de maladies, etc. aux agents ayant versé pendant 15 ans. Cette retraite est réversible par moitié sur la veuve et les enfants.

Enfin, en cas de révocation, de suppression d'emploi, l'agent a généralement droit au remboursement intégral sans intérêts de ses retenues.

Section III. — PROJETS LÉGISLATIFS

SUR LA RÉGLEMENTATION DU TRAVAIL DANS LES CHEMINS DE FER

Il nous paraît nécessaire, après cette rapide étude sur la réglementation du travail dans les chemins de fer, de donner un aperçu des principaux projets législatifs sur la question. Aussi, allons-nous nous occuper successivement :

1° Du projet Berteaux-Rabier sur la réglementation du travail des agents de chemins de fer ;

2° Des projets sur les retraites déposés par M. Gauthier et par M. Barthou, ministres des Travaux publics.

Projet Berteaux-Rabier. — De tous les projets relatifs à la réglementation du travail des agents de chemins de fer, le projet Berteaux-Rabier est certainement celui dont on a le plus parlé et aussi qui a donné lieu aux critiques les plus graves et les plus nombreuses.

Ce projet, déposé à la Chambre en 1897, fut voté avec une précipitation toute spéciale dans la séance du 17 décembre ; puis il fut adopté par le Sénat le

4 juin 1901 et voté à nouveau par la Chambre, mais avec de sérieuses aggravations, le 14 novembre de la même année. Le projet, qui fut voté alors, se divise en deux parties très distinctes, relatives :

- 1° A la réglementation de la durée du travail ;
- 2° A l'organisation de la caisse des retraites.

Dans sa première partie, il fixe la durée du travail pour tous les agents des services des trains, à un maximum de 10 heures sur 24, et la durée du repos journalier également à 10 heures consécutives. D'autre part, il accorde aux ouvriers et employés de tous les services un congé de 24 heures avec solde tous les dix jours, et un congé de quinze jours également avec solde tous les ans. Ces congés ne peuvent d'ailleurs pas se confondre avec les heures de repos réguliers, consécutives à chaque période de travail.

Dans sa seconde partie, ce projet donne, en outre, droit aux ouvriers et employés des Compagnies, après vingt ans de service, à une pension de retraite, égale à la moitié de leurs appointements ou salaires moyens des six dernières années, et reversible par moitié sur la tête de la veuve ou des orphelins jusqu'à l'âge de 18 ans.

Quelle que soit la durée de ses services, l'ouvrier ou l'employé, quittant la Compagnie, a droit à une retraite proportionnelle, dont le paiement sera différé jusqu'au jour où il aurait été admis à faire valoir ses droits à la retraite. Toutefois, il pourra entrer immédiatement en jouissance de sa retraite proportionnelle s'il a quinze ans de

services, ou s'il est atteint de blessures ou infirmités qui le mettent hors d'état de travailler.

Enfin, les agents des services des trains, punis de peines disciplinaires, ne pourront, dans aucun cas, être frappés d'amendes ou de retenues sur leurs salaires ou sur leurs primes.

Ce projet, voté en 1901, est depuis lors en discussion dans les Commissions du Sénat. Ses conséquences financières auraient été, en effet, si lourdes pour les Compagnies, qu'il a paru nettement inacceptable.

D'abord, en ce qui concerne les conditions du travail, des repos et des congés, les Compagnies avaient évalué la surcharge annuelle qui en résulterait pour elles à 114 millions. Ce chiffre provoqua les protestations des partisans du projet, et cependant l'exactitude en fut plusieurs fois confirmée, pour ainsi dire officiellement. Ainsi, les ingénieurs du contrôle qui avaient été chargés de rechercher s'il ne serait pas possible de satisfaire aux prescriptions du projet de loi, avec un effectif moindre que celui qui résultait de l'étude faite par les Compagnies, répondirent qu'ils ne croyaient pas possible d'apporter aux organisations prévues par les Compagnies des modifications permettant une réduction du personnel. Le 6 avril 1903 fut instituée une Commission extra-parlementaire, avec mission de procéder à une nouvelle enquête sur les conséquences possibles du projet voté en 1901. Cette Commission se partagea en deux sous-commissions : l'une dite du tra-

vail, et l'autre des retraites. Or, la sous-commission du travail, après des études minutieuses, approuvait à l'unanimité, le 23 février 1905, l'avis que lui présentait son rapporteur, M. l'Ingénieur en chef des Mines Maison, et dont voici la conclusion : « Les évaluations faites par les Compagnies en 1902 n'étaient pas exagérées. Tous les efforts faits pour serrer de près la question n'ont guère abouti qu'à une augmentation des charges prévues. »

D'ailleurs, les partisans eux-mêmes du texte voté en 1901, prévoyant ce résultat, avaient élaboré en 1904 un projet dit « transactionnel ». Ce nouveau projet fut également étudié par les Compagnies, et il résulte des états qu'elles ont remis en 1905 à l'Administration supérieure, que le montant des surcharges qui en résulteraient pour elles serait encore de 87 millions.

En ce qui concerne les retraites, les grandes Compagnies, dans les états qu'elles ont remis au ministre en juin 1902, avaient évalué à 74 millions la surcharge qui résulterait du projet voté en 1901. La sous-commission des retraites de la Commission extra-parlementaire a d'ailleurs confirmé l'exactitude de ces calculs.

Quant au projet « transactionnel » de 1904, il réduirait, semble-t-il, dans l'ensemble, la surcharge annuelle des Compagnies d'un tiers environ.

Devant ces résultats, le projet Berteaux a reçu, au sein de la Commission du Sénat, des modifica-

tions profondes. La partie relative à la réglementation de la durée du travail a d'ailleurs actuellement beaucoup moins d'intérêt depuis que les Compagnies ont accordé 52 jours de repos par an à leurs agents. D'autre part, en ce qui concerne les retraites, des projets postérieurs sont venus complètement transformer la réglementation première.

Projet Gauthier sur les retraites des agents des chemins de fer. — Ce projet a été transmis en mars 1906 à la Commission spéciale du Sénat qui s'occupait déjà de la proposition Berteaux et du projet dit « transactionnel ».

D'après ce nouveau projet, il devra être constitué, par les soins des grandes Compagnies, une pension de retraite à tous leurs agents. Pour cela, chacune d'elles devra opérer à une caisse spéciale des versements qui seront constitués en partie par des retenues opérées sur les salaires des agents. Ces versements seront, jusqu'à concurrence d'une proportion égale à 10 p. 100 de son salaire, placés sur la tête de chaque agent, en vue de lui constituer une pension viagère incessible et insaisissable.

L'agent pourra jouir de cette pension à partir de 55 ans, s'il a cessé à cet âge de faire partie du personnel actif du chemin de fer. A partir de 55 ans, l'entrée en jouissance sera reculée d'année en année, aussi longtemps que le titulaire de la pension sera en activité de service. Enfin, en

cas d'invalidité, l'entrée en jouissance sera immédiate, quel que soit l'âge du titulaire.

Le montant de la pension viagère sera, dans chaque cas, calculé conformément aux tarifs de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

Si l'agent quitte la Compagnie, sa femme aura droit, sauf s'il y a eu divorce ou séparation de corps, en cas de prédécès du mari, à la moitié de la pension qui était acquise à celui-ci au moment où il a quitté le service. A défaut de veuve, habile à recevoir la pension, les orphelins de moins de 18 ans y auront droit.

Ce projet, dont nous venons d'exposer seulement les grandes lignes, n'est jamais venu en discussion et a d'ailleurs été suivi de trois autres projets déposés par M. Barthou, ministre actuel des Travaux publics.

Projets Barthou sur les retraites des agents et ouvriers. — En décembre 1907, M. Barthou déposait un premier projet de loi sur des retraites des agents et ouvriers de chemins de fer. Ce projet reprenait dans ses grandes lignes le projet Gauthier, mais l'aggravait sur certains points, et entre autres par ce fait qu'il englobait dans les retraites les ouvriers de chemins de fer, assimilables cependant, sur tous les points aux ouvriers d'industrie qui, eux, n'ont aucune retraite.

En novembre 1908, M. Barthou transmettait encore à la Commission sénatoriale qui s'occupait déjà des projets précédents, un nouveau texte qui

complétait, sur certains points de détails, celui qu'il avait déposé l'année précédente. Mais les grandes lignes de l'organisation restaient toujours les mêmes.

Ces deux projets reçurent d'ailleurs un accueil plutôt froid, même de la part d'un certain nombre d'agents. Aussi le ministre elabora un troisième projet qui fut transmis à la Commission sénatoriale le 18 février 1909.

D'après ce dernier projet, tout agent, employé ou ouvrier de chemins de fer, aura droit à une pension de retraite lorsqu'il aura accompli 25 années d'affiliation et atteint 50 ans d'âge pour les mécaniciens et chauffeurs, 55 ans pour les autres agents du service actif, et 60 ans pour le personnel du service sédentaire.

En cas de maladies, blessures ou infirmités, le mettant dans l'impossibilité de continuer ses fonctions ou d'exercer un emploi équivalent, tout agent, employé ou ouvrier, ayant au moins quinze années d'affiliation, aura droit à une pension de retraite. Ce droit lui sera acquis, quelle que soit la durée de l'affiliation, si l'invalidité résulte de l'exercice de ses fonctions.

La pension de retraite sera, en principe, égale à la moitié du traitement ou salaire moyen ; mais elle pourra être augmentée ou diminuée selon les conditions d'âge et d'affiliation, sans pouvoir jamais dépasser les maxima fixés par les règlements de retraites, ni être inférieurs à 5/50 du traitement ou salaire moyen.

L'affiliation au régime des retraites sera obligatoire au plus tard après deux années de service.

Les pensions de retraites sont reversibles pour moitié au profit des veuves, sauf en cas de divorce ou de séparation de corps à la requête du mari. A défaut de veuve habile à recevoir la pension, les orphelins de moins de 18 ans auront droit à la reversibilité de la demi-pension.

Ce projet a été critiqué dès qu'il a été déposé. En effet, il ne saurait être considéré comme une œuvre de sécurité pour les voyageurs, puisqu'il s'étend à tous les agents sédentaires, à tous les ouvriers d'ateliers, qui n'ont aucun rôle à jouer au point de vue de la sécurité. Il a pour seul résultat d'établir un régime d'exception pour les grandes Compagnies ; or, il n'existe rien dans le cahier des charges, permettant de penser que l'un des contractants, l'Etat, puisse équitablement édicter des charges exceptionnelles, les étendre à son seul gré, sans limites, alors que les Compagnies n'ont ni le moyen de cesser une entreprise, devenue par ce fait onéreuse, ni la faculté de rétablir l'équilibre par un libre relèvement des perceptions.

CHAPITRE IV

DU CONTROLE FINANCIER

Le contrôle de l'Etat en matière financière s'inspire d'une double préoccupation dont nous devons successivement dégager chacun des aspects. Il a d'abord pour but de sauvegarder les intérêts pécuniaires de l'Etat qui pourraient être compromis par une mauvaise administration des Compagnies, et à ce point de vue, il s'exerce d'une façon préventive sur les projets présentés par elles, et ensuite sur leur comptabilité. Mais l'Etat ne borne pas son contrôle à la sauvegarde des finances publiques ; il s'occupe aussi de défendre les intérêts des actionnaires, en prenant en mains la surveillance de la constitution financière des Compagnies.

Section I. — DU CONTROLE EXERCÉ DANS L'INTÉRÊT DES FINANCES PUBLIQUES

D'après le système suivi en France depuis 1859, ainsi que nous l'avons mentionné au début de notre étude, la construction et l'exploitation des chemins

de fer d'intérêt général sont, à tous les points de vue, le résultat d'une étroite collaboration entre l'initiative privée et l'action de l'Etat. Le pouvoir central accorde aux Compagnies son concours sous forme de garantie d'intérêt, et celles-ci s'engagent en retour à prendre à leur charge tous les frais de l'exploitation et à participer aux dépenses de la construction. En outre, afin de compenser les sacrifices que le pays s'imposait pour l'achèvement du réseau d'intérêt général, l'Etat s'est réservé le droit, qu'il n'a d'ailleurs jamais pu exercer jusqu'à présent, de partager avec les Compagnies les bénéfices de l'exploitation, mais seulement après remboursement intégral de la dette contractée envers le Trésor à titre de garantie d'intérêt, et après le paiement aux actionnaires d'un dividende supplémentaire fixé de façon diverse suivant les Compagnies.

Or, cette « association financière » entre les Compagnies et l'Etat permet de comprendre facilement que celui-ci se soit réservé un droit de contrôle sur la gestion financière des entreprises de chemin de fer. Il était, en effet, tenu d'intervenir en cette matière pour s'assurer de l'exécution du programme arrêté par les conventions, et pour que les Compagnies ne soient pas tentées, au détriment de l'intérêt des contribuables, c'est-à-dire de l'intérêt de tous, de grossir le chiffre de dépenses à la charge du Trésor.

§ 1^{er}. *Du contrôle des projets présentés par les Compagnies.* — Le contrôle financier de l'Etat s'exerce d'abord sur les projets que les Compagnies soumettent à l'approbation de l'Administration supérieure.

Le contrôle préventif des projets des Compagnies semble trouver son origine dans l'institution des commissaires (1) qui étaient chargés, au début des chemins de fer, de vérifier les écritures, les ateliers, les magasins des Compagnies, ainsi que tous leurs dépôts d'objets quelconques ou de valeurs.

En 1879, ce contrôle fut attribué, sans aucune précision d'ailleurs, aux inspecteurs généraux des Ponts et Chaussées. Mais les vices de son organisation rendirent son efficacité plus que douteuse.

A la suite de ces résultats, un décret du 7 juin 1884 institua « les commissaires généraux des chemins de fer », qui furent chargés de surveiller tous les actes de la gestion financière des Compagnies. Ces fonctionnaires furent placés sous l'autorité du Ministre des Travaux publics. Mais ils n'ont eu qu'une existence éphémère et ont été supprimés par la loi de finances du 26 décembre 1890.

Ce contrôle des projets présentés par les Compagnies est actuellement exercé en partie par les

(1) Les commissaires étaient le plus souvent des inspecteurs généraux des chemins de fer.

agents du contrôle technique, c'est-à-dire par les ingénieurs des Ponts et Chaussées ou des Mines chargés de la surveillance des chemins de fer, et en partie par le Comité consultatif.

Les agents du contrôle technique ont à s'occuper spécialement des travaux de construction, des travaux complémentaires, des acquisitions de matériel et de mobilier des gares. Tout en examinant les projets au point de vue technique, ils vérifient, ainsi que nous avons déjà eu l'occasion de le mentionner (1), s'ils ne dépassent pas les devis présentés par les Compagnies.

Le contrôle préventif des projets est également exercé en partie par le Comité consultatif qui a, entre autres attributions, à émettre son avis en ce qui concerne les traités passés par les Compagnies et sur les demandes en autorisation d'émission d'obligations.

§ 2. — *De la vérification de la comptabilité des Compagnies.* — Dès l'apparition du système de la garantie d'intérêt en 1840, l'Etat s'est réservé dans les actes de concession le droit de vérifier la comptabilité des Compagnies. En outre, une loi du 15 juillet 1840 porte que des règlements d'administration publique détermineront les formes suivant

(1) Voir : Organisation des services chargés du contrôle des chemins de fer, p. 32 et 36.

lesquelles les Compagnies devront justifier, vis-à-vis de l'Etat, du montant de leurs capitaux, de leurs frais annuels et de leurs recettes.

Mais les conventions conclues en 1859 généralisèrent le système de la garantie d'intérêt et cherchèrent à rendre le contrôle financier plus efficace que ce qu'il avait été jusqu'alors. Elles stipulent, en effet, qu'un règlement d'administration publique déterminera, pour chaque Compagnie, la forme suivant laquelle elle devra justifier vis-à-vis de l'Etat, de ses frais de construction, des frais annuels d'entretien et d'exploitation (1) et des recettes. Ces règlements ont été établis suivant un modèle à peu près uniforme pour toutes les Compagnies préalablement invitées à présenter leurs observations. Ils ont été édictés le 2 mai 1863 pour la Compagnie de l'Est, le 6 mai 1863 pour la Compagnie d'Orléans, de l'Ouest et du Midi, le 6 juin 1863 pour la Compagnie Paris-Lyon-Méditerranée, et le 12 août 1868 pour la Compagnie du Nord. Leur importance est d'ailleurs considérable au point de vue du contrôle, si bien qu'ils ont subsisté dans leurs dispositions essentielles, même après les conventions de 1883 qui ont cependant apporté des modifications importantes aux rapports financiers entre les Compagnies et l'Etat.

La procédure de vérification des comptes a pour

(1) Les conventions fixent ce que l'on devra ou non compter comme faisant partie de ces frais.

base la distinction entre les comptes de premier établissement dont les dépenses doivent être acquittées par l'Etat et les comptes d'exploitation dont les dépenses sont à la charge des Compagnies. Aussi, les règlements dont nous venons de parler se sont-ils attachés d'une façon toute spéciale à répartir très nettement les différentes dépenses entre ces deux comptes, afin d'éviter toute espèce de confusion.

Les comptes de premier établissement sont établis par ligne et comprennent principalement toutes les sommes que la Compagnie justifie avoir dépensées pour la construction et la mise en service de chaque ligne et de ses dépendances, jusqu'au 1^{er} janvier qui a suivi son ouverture. Ils comprennent également les dépenses d'entretien et d'exploitation, jusqu'à la même époque, des parties du chemin de fer successivement mises en service ; les sommes employées au paiement de l'intérêt de l'amortissement des titres émis pour la construction des lignes du nouveau réseau jusqu'au moment où commence pour ces lignes l'application de la garantie d'intérêt ; les trois cinquièmes de la dépense d'entretien de la voie et des terrassements, pendant un an, pour les parties du chemin de fer qui n'auraient été livrées à l'exploitation que pendant la dernière année du délai fixé pour l'achèvement de la ligne (1).

(1) Article 1 des règlements de 1863-1868.

Chaque compte de premier établissement doit être arrêté provisoirement, d'après les écritures de la Compagnie, au 1^{er} janvier qui suit la mise en exploitation de la ligne et, d'une façon définitive, cinq ans après. Ce délai de cinq ans avait été porté à dix ans par diverses conventions, mais a été ramené à sa durée primitive en 1883 pour les lignes nouvellement concédées. Pendant ce délai, les Compagnies peuvent, pourvu que leurs projets aient reçu l'approbation ministérielle, ajouter aux comptes de premier établissement les dépenses faites pour l'exécution des travaux supplémentaires ; mais le montant des travaux supplémentaires que le Ministre pourra autoriser doit être fixé chaque année par un article de la loi de finances. Les travaux complémentaires, exécutés après la clôture du compte, forment un compte spécial de premier établissement.

Les comptes d'exploitation comprennent les dépenses faites, à partir du 1^{er} janvier qui suit la mise en service de chaque ligne, pour les réparations ordinaires et extraordinaires et l'exploitation du chemin de fer et de ses dépendances ; — les contributions de toute nature payées par les Compagnies ; — les frais d'entretien et d'exploitation des propriétés immobilières ; — les allocations de la Compagnie pour les caisses de retraite, de prévoyance ; — les frais de contrôle ; — les indemnités pour accidents, pertes, avaries, etc. Il doit être dressé un compte unique d'exploitation, par réseau, pour chaque exercice et ce compte doit

être présenté au Ministre dans les quatre mois qui suivent la clôture de l'exercice.

Afin de faciliter le contrôle de l'Administration sur ces divers comptes, les Compagnies sont tenues de remettre au Ministre, dans les trois premiers mois de chaque année, le budget de leurs dépenses et de leurs recettes, pour l'exercice commençant au 1^{er} janvier suivant et de lui communiquer, dans le cours de l'exercice, les modifications qu'elles auraient pu être amenées à y apporter. D'ailleurs, des arrêtés ministériels, concernant chacune des Compagnies, déterminent les règles qu'elles doivent suivre pour l'établissement de leur budget et reportent au troisième trimestre de l'année le délai qui leur est imparti pour le communiquer au Ministre.

Qu'il s'agisse des comptes de premier établissement ou des comptes d'exploitation, ils sont d'abord soumis à un examen auquel il doit être procédé par les Inspecteurs des finances, soit au siège de la Compagnie, soit dans les bureaux extérieurs. Les résultats de cet examen sont consignés dans un rapport qui doit être revu par l'Inspecteur général des finances et à propos duquel la Compagnie peut présenter ses observations. Ce rapport est ensuite soumis, par l'Inspecteur général, à la Commission de vérification des comptes (1) qui établit à son tour un rapport où elle doit indiquer,

(1) Pour l'organisation de cette commission. Voir p. 52.

entre autres choses, le montant des avances à la charge du Trésor, à titre de garantie d'intérêt, ou le montant des bénéfices à partager entre l'Etat et la Compagnie. Sur le vu du rapport de cette Commission, le Ministre des Travaux publics arrête, après avis du Ministre des Finances, ou bien le montant des dépenses qu'il reconnaît devoir faire partie du capital auquel est applicable la garantie d'intérêt, ou bien celui des sommes à verser au Trésor, soit à titre de remboursement, soit à titre de partage des bénéfices. La décision du Ministre peut être l'objet d'un recours contentieux devant le Conseil d'Etat, ce qui est une procédure exceptionnelle puisqu'en droit commun les contestations relatives aux travaux publics sont de la compétence des conseils de préfecture. Mais cette procédure exceptionnelle s'applique seulement aux conventions financières relatives à la garantie d'intérêt et au partage des bénéfices.

La vérification des comptes annuels exigeant beaucoup de temps, l'article 20 des règlements de 1863-1868 permet au Ministre d'arrêter provisoirement à la fin de chaque année, sur le rapport de la Commission de vérification et après avis du Ministre des Finances, le montant de l'avance à faire par le Trésor. En cas de trop perçu, les Compagnies devront reverser immédiatement l'excédent au Trésor avec les intérêts à 4 0/0.

Après que le Ministre des Travaux publics a procédé à ce règlement de comptes, les pouvoirs de contrôle de l'Etat ne sont pas épuisés et le Par-

lement peut intervenir à son tour en vertu de l'article 3 de la loi des finances du 30 mai 1899. Avant le 1^{er} novembre de chaque année, le Ministre des Travaux publics doit présenter au Parlement, pour les chemins de fer et les tramways liés vis-à-vis de l'Etat par des conventions financières :

1° Le compte général des dépenses d'établissement.

2° Le compte des recettes et dépenses d'exploitation de l'année précédente.

3° La situation du compte courant de la garantie d'intérêt.

Le compte général des dépenses d'établissement doit être divisé par nature de dépenses et doit comprendre les opérations effectuées pendant l'année précédente, ainsi que le résumé des opérations des années antérieures. Il est suivi, pour chacune des grandes Compagnies, du compte des travaux complémentaires, du tableau des annuités à la charge du Trésor et d'états concernant les opérations qui se rattachent à l'exécution des conventions approuvées par les lois du 20 novembre 1883.

Le compte des recettes et dépenses d'exploitation de l'année précédente doit être dressé par chapitres et articles. Il est suivi de la liquidation de l'avance de garantie incombant à l'Etat ou des sommes à verser par les Compagnies à titre de remboursement ou de partage des bénéfices.

La situation du compte courant de la garantie d'intérêt doit être accompagnée d'un résumé, an-

née par année, des comptes ayant donné lieu à garantie, à remboursement ou à partage.

Ces divers comptes sont établis de concert avec le Ministre des Finances.

Enfin, ce contrôle du Parlement est complété lui-même par l'examen obligatoire de la Commission de vérification des comptes des Ministres et de la Cour des comptes.

En effet, en vertu de l'article 38 de la même loi du 30 mai 1899, « les arrêtés de règlement pris par le Ministre des Travaux publics, dans le courant de chaque année, sont soumis à l'examen de la Commission chargée, en exécution de l'article 192 du décret du 31 mai 1862, de la vérification des comptes des Ministres. Ils doivent être appuyés, à titre de documents justificatifs, des comptes présentés par les Compagnies ».

En outre, l'article 39 de la même loi porte qu'un comptable d'ordre doit présenter, chaque année, à la Cour des comptes, un résumé des opérations faites pendant l'année précédente par les grandes Compagnies de chemins de fer, pour la construction des lignes dont les établissements sont à la charge de l'Etat, en exécution des conventions approuvées par les lois du 20 novembre 1883. Ce comptable rend également compte à la Cour, des règlements intervenus, chaque année, au sujet des opérations de même nature effectuées dans les années précédentes.

**Section II. — DE LA SURVEILLANCE DE LA CONSTITUTION
FINANCIÈRE DES COMPAGNIES**

L'Etat a ici un double pouvoir de surveillance résultant, d'une part, du droit commun en matière de sociétés, et, d'autre part, de la législation spéciale aux chemins de fer.

Les Compagnies de chemins de fer étant constituées, en effet, sous la forme de sociétés anonymes, doivent se soumettre à toutes les obligations imposées par la loi à ce genre de sociétés. D'ailleurs, leur constitution étant antérieure à la loi du 24 juillet 1867, elles sont régies par les dispositions du Titre III du Code de commerce. Ainsi, en vertu de l'article 37 de ce Code, leurs statuts doivent être approuvés par le Gouvernement, de même que les modifications dont ils pourraient être ultérieurement l'objet. Mais ces questions n'ayant rien de spécial aux chemins de fer, nous n'avons pas à les étudier plus longuement.

En dehors de là, de nombreuses dispositions spéciales aux chemins de fer ont trait au contrôle de la constitution financière des Compagnies. Dès le début des concessions, les pouvoirs publics songèrent à réglementer l'émission, la négociation et la réalisation des actions. Ainsi, pour ne citer que quelques-unes des règles édictées à ce sujet, il fut décidé :

1° Que la Compagnie adjudicataire ne pourrait émettre d'actions ou promesses d'actions négociables, avant de s'être constituée en société anonyme.

2° Que les actions de la Compagnie ne pourraient être négociées qu'après le versement des deux premiers cinquièmes du montant de chaque action (1), etc.

En ce qui concerne les emprunts par obligations, certaines dispositions légales et réglementaires exigeaient, au début des chemins de fer, qu'ils fussent approuvés par le Gouvernement. Mais tout cela disparut avec les conventions de 1859 et l'article 27 des décrets de 1863 porte que la forme des obligations à émettre par la Compagnie, la quotité, le mode de négociation et les conditions de chaque émission particulière doivent être préalablement approuvés par le Ministre des Travaux publics. Cette approbation n'est, en principe, donnée qu'après étude préalable du Comité consultatif et après avis du Ministre des Finances.

Cette nécessité de l'autorisation du Ministre pour les émissions d'obligations peut très bien se justifier. Les Compagnies pourraient, en effet,

(1) Voir : Article 8 de la loi du 15 juillet 1845 relative au chemin de fer de Paris à la frontière de Belgique dont le titre VII (Dispositions générales) s'applique à tous les chemins de fer. — Voir également les décrets du 21 et du 30 avril et des 7 et 17 mai 1853.

comme cela est arrivé à partir de 1855, être tentées d'émettre une trop grande quantité d'obligations, afin de ne pas diminuer les dividendes de leurs actionnaires en augmentant le nombre des actions. Or, en abusant de ce procédé, elles arriveraient certainement à ce que presque toute la recette serait absorbée par le paiement des intérêts et l'amortissement des titres et, dans cette situation, en cas d'erreur dans la prévision des bénéfices, elles se verraient dans l'impossibilité de payer les coupons de leurs titres. Mais, grâce au contrôle de l'Etat, les porteurs de titres sont assurés que les émissions auront lieu dans des conditions légales et qu'ils ne seront pas exposés à subir les effets de combinaisons financières pouvant leur être préjudiciables.

APPENDICE

DES SANCTIONS APPORTÉES PAR LA LOI AUX RÈGLES RELATIVES A L'INTERVENTION DE L'ÉTAT EN MATIÈRE D'EXPLOITATION DES CHEMINS DE FER

Nous ne saurions terminer cette étude sans dire quelques mots de la façon dont est réprimée l'inobservation des nombreuses règles édictées par l'Etat en ce qui concerne l'exploitation des chemins de fer. Un bref aperçu, des sanctions apportées par la loi à cette réglementation, sera, en effet, nous semble-t-il, un complément nécessaire à notre étude sur l'étendue des pouvoirs de l'Etat, car il nous permettra d'en connaître l'efficacité, d'une façon plus exacte.

L'article 21 de la loi du 15 juillet 1845 dispose que : « Toute contravention aux ordonnances royales portant règlement d'administration publique sur la police, la sûreté et l'exploitation des chemins de fer et aux arrêtés pris par les préfets, sous l'approbation du Ministre des Travaux publics, pour l'exécution desdites ordonnances, sera punie d'une amende de 16 à 3.000 francs. En cas de récidive dans l'année, l'amende sera portée au double et le Tribunal pourra, selon les circons-

tances, prononcer, en outre, un emprisonnement de trois jours à un mois. » Mais, comme il fut décidé par la suite qu'un très grand nombre de questions de détail seraient résolues, non par des arrêtés des préfets, mais par le Ministre des Travaux publics lui-même, l'article 76 du décret de 1901, reproduit intégralement de l'ordonnance de 1846, indique que la sanction pénale, établie par la loi du 15 juillet 1845, s'étend aux mesures prises par le Ministre. Cette disposition est, en droit strict, absolument illégale, car un règlement d'administration publique ne peut, à moins d'une délégation spéciale, qui n'existe pas en l'espèce, établir des peines ; mais elle donne une indication conforme à la pensée du législateur de 1845 et que l'autorité judiciaire n'a jamais hésité à appliquer. Ainsi toutes les infractions aux dispositions édictées par les pouvoirs publics, en ce qui concerne l'exploitation des chemins de fer, sont réprimées, conformément aux dispositions de l'article 21 de la loi du 15 juillet 1845.

Mais la Cour de cassation, dans un certain nombre d'arrêtés, notamment en 1894, a jugé que les Compagnies, en qualité de personnes morales, ne pouvaient pas être condamnées à l'amende. Avec cette jurisprudence, on ne peut atteindre que les agents, auteurs des infractions aux dispositions réglementaires, et l'on est absolument désarmé à l'égard de la Compagnie elle-même. On n'a, comme moyen d'action sur elle que la déchéance, mesure trop grave, pour être prise simplement parce

qu'une Compagnie ne se conforme pas aux injonctions qui lui sont adressées sur un point de détail, et qui, d'ailleurs, n'est pas une pénalité, à proprement parler, car elle s'adresse aussi bien aux concessionnaires hors d'état de remplir leurs engagements, qu'à ceux qui s'y refusent de mauvaise volonté et n'a pour but que de substituer un concessionnaire plus capable, à celui qu'il est nécessaire d'évincer (1).

Par contre, la Cour de cassation a toujours jugé que cet article 21 devait recevoir une application tout à fait générale, aussi bien en matière technique, pour assurer l'exécution des dispositions édictées, en vue de la sécurité dans les transports, qu'en matière commerciale, pour sanctionner la réglementation relative aux tarifs. Elle appuie cette jurisprudence d'abord, sur la généralité des termes employés par la loi du 15 juillet 1845 et par le règlement de 1846. Elle fait valoir, en outre, que l'article 76 du règlement de 1846-1901 punit des peines portées à l'article 21 de la loi de 1845, les contraventions aux diverses prescriptions du règlement, sans distinguer celles relatives à la police et à la sûreté de la circulation des personnes de

(1) Pour éviter cet inconvénient, M. Baudin avait déposé en 1889 un projet de loi, destiné à frapper d'amendes importantes les compagnies, prises comme personnes morales, après une mise en demeure, qui leur serait adressée par le ministre des Travaux Publics. Ce projet n'est pas encore venu en discussion.

celles qui se rapportent au transport des marchandises et à la perception des tarifs. Ce raisonnement se heurte d'abord, au point de vue de la forme, à l'objection très grave que nous avons déjà signalée, à savoir, qu'un règlement d'administration publique ne peut pas, à moins d'une délégation spéciale, qui n'existe pas ici, établir des peines. Au fond, d'ailleurs, la référence au règlement de 1846, pour l'interprétation de l'article 21 de la loi de 1845, n'a pas grande valeur, du moment que la question controversée est justement celle de l'étendue de la délégation formulée par cet article.

En plus de cette réfutation de la thèse de la Cour de cassation, on peut faire valoir des arguments positifs, en faveur d'une interprétation restrictive de l'article 21 de la loi de 1845. Ce texte se trouve, en effet, faire partie d'un titre III de la loi, intitulé : « Des mesures relatives à la sûreté de la circulation sur les chemins de fer », et dont la portée était ainsi caractérisée dans le rapport fait à la Chambre des Députés, par la Commission chargée d'examiner le projet de loi : « Frapper des peines les plus sévères la volonté criminelle, quel que soit le moyen qu'elle emploie, pour arriver à ses fins ; punir de peines considérables, encore, les imprudences qui compromettent la vie des voyageurs ; enfin, contraindre à l'observation des règlements ceux-là surtout qui sont chargés de l'exploitation des chemins de fer : tel est le triple objet que réclame la sûreté publique, tel est le but

que se propose le titre III. » (1) La préoccupation exclusive de la sécurité dans l'exploitation ne saurait, semble-t-il, être affirmée plus nettement. On peut lire encore, dans le même sens, dans le deuxième rapport de la Commission de la Chambre des Pairs à laquelle le projet avait fait retour : « Enfin, par l'article 21, la simple contravention, non suivie d'effet, aux ordonnances royales, portant règlement d'administration publique sur la police des chemins de fer, est punie d'une amende. Nous ne nous montrerions pas conséquents avec nous-mêmes, si nous ne nous laissions pas diriger par les mêmes idées, en cas de maladresse, d'imprudence, d'inattention, de négligence et d'inobservation des lois ou règlements. La plus petite cause peut occasionner les effets les plus désastreux sur les chemins de fer. » (2) Ainsi, dans ce rapport, on a encore considéré l'article 21 comme ayant une portée d'application restreinte aux questions intéressant la sécurité des transports. Il est vrai que certains discours, dans les documents préparatoires, paraissent défavorables à cette opinion. Mais, une phrase d'un orateur, dans une aussi longue discussion, ne suffit pas pour donner le véritable sens d'une loi, une déclaration même formelle ne peut trancher une question, lorsque la pensée du législateur ne s'est pas traduite dans un texte.

(1) *Moniteur* du 25 juin 1844, page 1902, col. 1.

(2) *Moniteur* de mars 1845, page 638, col. 2 et 3.

Les Compagnies ont, en outre, soutenu que ce texte avait une portée, encore plus limitée, et qu'il n'était applicable qu'aux contraventions concernant, d'une façon stricte, la sécurité des voyageurs et non pas, à celles concernant leur commodité. La Cour de cassation, conformément à sa jurisprudence, a jugé que les pénalités de l'article 21 s'appliquaient à ces deux genres d'infractions (1). Mais cette jurisprudence nous paraît encore critiquable : l'ordonnance de 1846 et le décret de 1901 semblent, il est vrai, confondre les questions de sécurité et celles de commodité, mais, nous l'avons déjà dit, quelles que soient la force et la légalité d'un règlement, ni lui, ni les arrêtés qui l'ont suivi, ne peuvent créer des délits et, par suite, lorsque la question de commodité est seule en cause, on doit rentrer dans les règles générales concernant la grande voirie et se renfermer dans les dispositions du cahier des charges, qui fait la loi de la Compagnie et qui précise les moyens d'action et d'exécution de l'Administration à l'égard de celle-ci.

Pour résumer toutes ces explications, nous pouvons affirmer que la thèse de la Cour de cassation, donnant à l'article 21 une portée d'application générale, est très critiquable et que l'interprétation de ce texte, qui paraît la plus juridique, consiste à en limiter la portée aux questions intéressant la sécurité de la circulation.

(1) Cassation, 6 janvier 1848 (Dalloz 48-1-42).

CONCLUSION

Nous voici arrivé au terme de notre étude, que nous nous sommes attaché, probablement sans y avoir réussi, à faire aussi complète que possible, en nous permettant toutefois de passer un peu rapidement sur les questions qui nous paraissaient ne présenter qu'un intérêt secondaire. Il ne nous reste maintenant qu'à tirer une conclusion de tout ce que nous avons dit sur l'intervention de l'Etat dans l'exploitation des chemins de fer. Nous devons d'abord noter l'utilité, la nécessité même de ce contrôle de l'Etat : en effet, à quelque point de vue que l'on se place, l'intérêt général exige que les Compagnies ne soient pas livrées à elles-mêmes et qu'elles aient à compter, dans les principaux actes de leur gestion, avec une autorité supérieure, soucieuse de prévenir, par une intervention judiciaire et réfléchie, les dangers du monopole de fait, dont elles jouissent.

Certes, le principe de la nécessité d'un contrôle de l'Etat sur les chemins de fer ne saurait être discuté. Mais, sa mise en application nous paraît être susceptible d'une double critique, d'abord, en ce qui concerne l'organisation des services qui en

sont chargés, et, en second lieu, au point de vue de sa minutie exagérée, qui arrive souvent à lui faire outrepasser son but.

Il semble, en effet, que, sans aggraver en rien les obligations des Compagnies, on pourrait donner aux services contrôleurs une organisation plus méthodique et plus rationnelle. Quand on étudie le fonctionnement du service du contrôle, on doit fatalement être frappé de la multiplicité des rouages, dont les attributions s'enchevêtrent et se superposent, au risque de faire souvent double emploi. Il semble qu'une meilleure répartition du personnel, jointe à la distinction, nettement marquée des attributions de chacun, et à la simplification des organes, permettrait, par la concentration des pouvoirs analogues, de déterminer plus nettement l'autorité des agents qui en sont détenteurs. De la sorte, les responsabilités respectives seraient plus précises et le contrôle s'exercerait d'un façon plus logique.

Mais ce n'est pas tout. Nous avons déjà mentionné, à plusieurs reprises, que le service du contrôle nous paraît assez souvent outrepasser son but, et tenir les Compagnies dans une dépendance beaucoup trop étroite. Or, si les pouvoirs donnés au contrôle sont trop étendus, et, si son ingérence, dans la gestion des Compagnies, se manifeste d'une façon trop constante, le régime des concessions doit en arriver fatalement à perdre tous ses avantages. « En effet, si le contrôle a qualité pour imposer ses volontés, en toute matière, les dépen-

ses inutiles et l'abus des influences politiques se développeront comme dans l'exploitation en régie. Pour constituer une garantie contre ces maux, il faut que les Compagnies aient une certaine indépendance : on ne s'appuie que sur ce qui résiste, et, en leur enlevant la faculté de résister, les pouvoirs publics se privent de l'appui qu'elles devaient leur procurer contre les sollicitations et les exigences du public. Quand l'autorité concédante se réserve, dans les contrats, le droit illimité d'exiger des trains plus nombreux, des tarifs plus réduits, fût-ce moyennant indemnité, elle se désarme elle-même vis-à-vis des demandes injustifiées, à moins que le taux de l'indemnité ne soit prévu à l'avance, et mis à la charge des demandeurs, de manière à les faire réfléchir. Quand le contrôle s'immisce dans la détermination des salaires ou des conditions de travail, et surtout, dans l'avancement ou les pénalités, son intervention aboutit souvent à la disparition de toute discipline ; en tout cas, elle fait surgir, de la part des agents des Compagnies, des demandes excessives, qui rendent les services bien plus coûteux. Cependant, en bien des matières, il est à peu près impossible de ne pas donner au contrôle des pouvoirs discrétionnaires. Dans l'usage de ces pouvoirs, il importe qu'il n'oublie jamais que contrôler n'est pas administrer et qu'en se substituant à l'exploitant, il déplacerait les responsabilités et jetterait le désordre dans tout le service. Quand le contrôle intervient pour inviter une Compagnie à corriger les vices

de son exploitation, il doit la mettre en demeure de réaliser les améliorations nécessaires, sans s'immiscer dans le choix des moyens à employer dans ce but. Dans tous les cas où des pouvoirs discrétionnaires ont été donnés au Ministre, on a admis implicitement que, dans leur exercice, il serait juste et raisonnable. » (1) Agir autrement serait contraire à une juste compréhension de l'intérêt général, car l'expérience montre que, pour obtenir des résultats, les services du contrôle doivent, non pas traiter les Compagnies en adversaires et les considérer comme étant toujours de mauvaise foi, mais collaborer avec elles et n'agir par voie d'autorité qu'en cas de nécessité absolue. La guerre entre l'exploitant et le contrôle est toujours une cause de gaspillage et de mauvais service, à laquelle il ne faut se résigner qu'à la dernière extrémité.

(1) Colson. Cours d'Economie politique, tome VI.

Montpellier, le 2 Juin 1909
Vu, le Doyen de la Faculté de Droit,
VIGIE.

Montpellier, le 2 Juin 1909
Vu, le président de la thèse
BREMOND

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Montpellier, le 3 Juin 1909.
Le Recteur,
Ant. BENOIST,

BIBLIOGRAPHIE

Annales des chemins de fer et tramways.

Annales des Ponts et Chaussées. Années 1905 à 1908.

AUCOC. — Conférence sur le droit administratif.

COLSON. — 1° Cours d'économie politique. (T. VI.)

2° Abrégé de la législation des chemins de fer et tramways.

3° Transports et tarifs.

COTELLE. — Législation française des chemins de fer.

DALLOZ. — Répertoire. Voirie par chemin de fer.

Economiste Français. — Septembre 1878. Décembre 1893.

FUZIER-HERMAN. — Répertoire. Chemins de fer.

GUILLAUMOT. — L'organisation des chemins de fer en France.

Journal Officiel.

Journal des transports. Années 1901 à 1909.

R. DE KAUFFMAN. — La politique française en matière de chemins de fer.

LAMÉ-FLEURY et SARRUT. — Code annoté des chemins de fer en exploitation.

LEROY-BEAULIEU (Paul). — L'Etat moderne et ses fonctions.

NOBLEMAIRE (G.). — Les tarifs de pénétration.

Moniteur Universel. — Années 1844, 1845, 1851, 1863, 1868.

PALAA (G.). — Dictionn. législatif et réglementaire des chemins de fer.

Pandectes françaises. — Chemin de fer.

PICARD (A.), — 1° Les chemins de fer français. Etude historique. — 2° Traité des chemins de fer.

DE LA RUELLE. — Code des chemins de fer et des tramways.

Revue des Deux-Mondes. — Mars 1880 ; décembre 1890 ; janvier 1902.

Revue politique et parlementaire. — Juillet 1901 ; mai et juin 1903 ; décembre 1905.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	7
 PREMIÈRE PARTIE. — NÉCESSITÉ, ORGANISATION ET LIMITES DU DROIT D'INTERVENTION DE L'ÉTAT EN MATIÈRE DE CHEMINS DE FER. . .	 17
CHAPITRE PREMIER. — Justification du droit d'intervention de l'Etat	17
CHAPITRE II. — Organisation des services chargés du contrôle des chemins de fer.	22
CHAPITRE III. — Limites du droit d'intervention de l'Etat en matière d'exploitation de chemins de fer	70
 DEUXIÈME PARTIE. -- OBJET DE L'INTERVENTION DE L'ÉTAT EN MATIÈRE D'EXPLOITATION DE CHEMINS DE FER.	 87
CHAPITRE PREMIER. — Police de l'exploitation technique.	88
CHAPITRE II. -- Contrôle commercial	132

CHAPITRE III. — Réglementation du travail des agents.	167
CHAPITRE IV. — Contrôle financier.	186
APPENDICE. — Sanctions apportées par la loi aux règles relatives à l'intervention de l'Etat en matière d'exploitation de chemins de fer.	200
CONCLUSION	207

Montpellier. — Imprimerie Firmin, Montane et Sicardi
